

**”KIVET EIVÄT KERRO KUINKA NIITÄ ON KÄSITELTY”
JULKIS–YKSITYINEN KUMPPANUUS
CASE TAMPEREEN RANTATUNNELI-ALLIANSSI**

Kopperoinen Jaakko
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Hallintotiede
Pro Gradu -tutkielma
Helmikuu 2019

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Graduseminaari- ja tutkielma 2019, 40 op

KOPPEROINEN JAAKKO: ”Kivet eivät kerro kuinka niitä on käsitelty”, julkis–yksityinen kumppanuus, case Tampereen Rantatunneli-allianssi.

Gradu-tutkielma, 102 sivua,

Tutkielman ohjaaja: Jan-Erik Johansson

Helmikuu 2019

Avainsanat: Allianssi, Yksityistäminen, kumppanuusmalli, PPP, Yhteistyö, Infrastruktuuri

Tutkielma käsittelee julkisen- ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta, public–private partnership ja allianssimallia infrastruktuurirakentamisessa. Allianssimalli yhtenä kumppanuuden muotona on ajankohtainen aihe, sillä allianssimallien käyttö on yleistynyt. Tarkemmin tutkimuksen kohteena on Tampereen Rantatunneli-allianssi. Tutkielman tavoite on luoda yhtenäinen kuva kumppanuuden käsitteestä selvittää tapaustutkimuksen avulla kumppanuuden toimivuutta.

Tutkielman aineisto on kerätty haastattelemalla allianssin eri toimijoilta: suunnittelijaa (A-Insinööri), tilaaja (Liikennevirasto, Tampereen kaupunki) ja urakoitsijaa (Lemminkäinen). Toimijoiden valintaa ohjasi kattavan kuvan saaminen allianssissa työskentelystä. Haastatteluiden teemat muodostuivat teorialähtöisien avoimien kysymyksien ympärille jättäen haastateltaville tilaa vaikuttaa haastattelun kulkuun.

Rantatunneli-allianssi onnistui hankkeena hyvin toimijoiden mielestä ja sen aikana syntyi monia uudenlaisia ratkaisumenetelmiä. Sujuva yhteistyö mahdollisti joustavuuden, kustannussäästöjä ja hankkeen valmistumisen ennen suunniteltua eräpäivää.

Tutkimustuloksena voin todeta, että vaikka allianssi tarjoaa hyvät edellytykset ja toimivat rakenteet, ei se itsessään vielä ratkaise haastavaa projektia. Allianssin toimivuus riippuu mukana olevista toimijoista. Uudenlainen toimintaympäristö sitouttaa toimijat paremmin projektiin ja tuo toimijat fyysisesti yhteen samaan toimistoon, jolloin he ovat joustavasti käytettävissä. Läsnäolo, yhteinen tavoite ja yhteistyö luovat tilanteen, jossa yhden toimijan onnistumisesta tai epäonnistumisesta hyötyvät tai häviävät kaikki palkkion muodossa. Yhteinen palkkiojärjestelmä näyttäytyy yhtenä allianssin tärkeistä piirteistä.

Taloudellisen riskin kantaminen vaihteli toimijoiden välillä. Palveluntuottajilla riskin kantaminen oli sidoksissa kannustinjärjestelmän palkkion suuruuteen, eli ”liikevoiton suuruuteen”. Heille maksettiin suorat kustannukset ja onnistumisesta riippuen palkkio, joka näyttäytyi merkittävänä. Tilaaja sitoutui vastaavasti maksamaan tehdyn työn suorat kustannukset palveluntuottajille ja kantoi riskin mahdollisesta budjetin ylityksestä. Vastaavasti aliurakoitsijat olivat perinteisen urakointisopimuksen piirissä. Riskin siirtyminen näkyi hankkeessa riskirahaston ja palkkiojärjestelmän kautta kannustamalla kaikkia toimijoita parempaan lopputulokseen. Johtopäätöksenä voin todeta, että allianssimalli tarjoaa joustavan toimintatavan; yhteisen organisaation, tavoitteen, kannustinjärjestelmän ja kattavasti informaatiota yhteiseen sopimusneuvotteluun.

SISÄLLYSLUETTELO

<u>1</u>	<u>JOHDANTO</u>	<u>4</u>
1.1	KUMPPANUUS JULKISEN- JA YKSITYISEN VÄLILLÄ (PPP)	7
1.2	TAPAUSKUVAUS RANTATUNNELIALLIANSSI.....	8
1.3	TUTKIMUKSEN TARKOITUS, TAVOITTEET JA TUTKIMUSTEHTÄVÄT	12
<u>2</u>	<u>TEOREETTINEN VIITEKEHYS</u>	<u>14</u>
2.1	KUMPPANUUS KÄSITTEENÄ.....	14
2.2	PPP- MALLIN KÄYTTÖÖN OTTOA AJAVAT TEKIJÄT (DRIVERS OF ADAPTING)	22
2.3	RISKINÄKÖKULMA PPP- MALLIIN	29
2.4	RISKI NÄKÖKULMA HANKETASOLLA.....	34
2.5	KÄYTÄNNÖN TOIMIVUUS (PERFORMANCE) PPP- MALLISSA.....	42
<u>3</u>	<u>TUTKIMUSMENETELMÄT.....</u>	<u>53</u>
3.1	TEORIAOHJAAVA ANALYYSIMENETELMÄ	53
3.2	TAPAUSTUTKIMUS TUTKIMUSMENETELMÄNÄ.....	54
3.3	TUTKIMUKSEN ETENEMINEN	56
<u>4</u>	<u>KESKUSTELUKEHYKSET</u>	<u>59</u>
4.1	HANKKEEN TOIMIVUUS (PERFORMANCE).....	59
4.2	MITÄ KUMPPANUUS TARKOITTAÄ?	61
4.3	MÄÄ SANON, ETTÄ KAIKKI OPPI. KAIKKI OPPI	66
4.4	RISKIN JAKAMINEN NÄKYI PROJEKTISSA MONESSA ERI MUODOSSA.....	72
<u>5</u>	<u>JOHTOPÄÄTÖKSET.....</u>	<u>78</u>
<u>6</u>	<u>REFLEKTIO</u>	<u>92</u>
<u>7</u>	<u>LÄHDELUETTELO.....</u>	<u>96</u>
<u>8</u>	<u>LIITTEET</u>	<u>102</u>

1 JOHDANTO

Julkinen sektori uudistuu parhaillaan monilla eri osa-alueilla. Palveluilta odotetaan yhä enemmän ja julkista sektoria kehitetään vastaamaan paremmin kansalaisten tarpeita ja vaatimuksia. Kuntalaisten osallistumista julkisen sektorin toimintoihin pyritään lisäämään. Uudistukset ovat näkyneet monin tavoin-, kuten esimerkiksi siten, että julkisia toimintoja on alettu siirtää yksityisen sektorin toimijoiden hoidettavaksi. Saman aikaisesti julkisella sektorilla on pyritty omaksumaan yksityisen sektorin toimintatapoja. Uudistuksiin on monenlaisia syitä. Yhtäältä julkisella sektorilla on ollut painetta parantaa palveluiden laatua ja asiakaspalvelua, toisaalta tiukentunut taloudellinen tilanne on näkynyt eri puolilla epäsuhtana kasvaviin vaatimuksiin palveluiden kehittämistä kohtaan. Näin uusia malleja on haettu myös kustannussäästöihin ja julkisen sektorin tiukentuneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Viime vuosina Suomessa on ollut kiivasta keskustelua erityisesti SOTE-uudistuksesta, jossa sosiaalipalveluihin ja terveydenhuoltoon on pyritty löytämään uusia malleja.

Kehittämiseen liittyviä teemoja ovat olleet verotus, yksityistäminen, markkinoiden toimintamallien omaksuminen ja yhteistyö julkisen sektorin ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä. Yksi aihetta lähestynyt tutkimusnäkökulma on ollut PPP-tutkimus, joka koostuu yksittäisistä aihetta hyvin monista näkökulmista lähestyvistä tutkimuksista. Tutkimuksen viitekehys rakentuu PPP-tutkimusten ympärille. Kumppanuus on yksi malleista, jotka on nähty ratkaisuna julkisen sektorin talousvaikeuksiin ja palveluiden laadun parantamiseen. Kumppanuus tarkoittaa tutkimuksissa erilaisia vaihtoehtoja ja sen on nähty tuovan monenlaisia hyötyjä. Tutkimus pyrkii muodostamaan kokonaiskuvan kumppanuuden käsitteestä, sen hyödyistä ja haitoista.

Kumppanuutta on perusteltu yksityisen sektorin osaamisen ja pääoman vuoksi sekä kritisoitu yksityistämiseen liittyen. Samanlaisia perusteluita on esiintynyt myös SOTE-uudistukseen liittyvässä ja välillä varsin kiivaassakin keskustelussa. SOTE-hanke oli yksi syy omaan kiinnostukseeni tämän tutkimusaiheen ympärille. Yliopiston kursseilla aiheeseen liittyen kiinnostukseni heräsi myös hybridiorganisaatioita kohtaan ja näistä lähtökohdista kumppanuus sektorien välillä näyttäytyi mielenkiintoisena. Kumppanuus on tutkimusaiheena merkittävä, sillä niin julkisten infrastruktuurihankkeiden, kuin muiden julkisen sektorin palveluiden budjetit ovat merkittävän kokoisia. Palvelut ja infrastruktuurihankkeet julkisella sektorilla tuotetaan veronmaksajien rahoilla, joka korostaa aiheen sosiaalista näkökulmaa. PPP-käsitteen tutkimuksellinen merkittävyys tukee myös suomalaisen tutkimuksen vähäisyys aiheesta ja etenkin käsitteen erilaisia ulottuvuuksia yhdistelevien tutkimuksien niukkuus.

Sektorien välistä yhteistyötä on tutkittu paljon ja sen käyttöä on sovellettu paljon erilaisissa konteksteissa. Julkishallinnon näkökulmasta tutkimuksien pääteemoja ovat olleet riskin jakautuminen osapuolien välillä, PPP- mallin käyttöön ottoa ajavat tekijät ja sen käytännön toimivuus sekä tietenkin mitä PPP- käsite tarkoittaa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu näiden teemojen ympärille ja käsittelee eri tutkimuksia teemojen mukaisesti. (Wang, Xiong, Wu & Zhu 2018, 293.)

Uudistamisen näkökulmasta Tampere näyttäytyy kiinnostavana kaupunkina monella tapaa. Kaupunki on Suomen mittakaavassa kehittynyt viime aikoina voimakkaasti, joka on näkynyt hallinnollisina uudistuksina, erilaisina uudistamishankkeina ja monenlaisia rakentamishankkeita on vireillä paljon. Suuret kaupungit kilpailevat keskenään vetovoimaisuudesta mikä näyttäisi osaltaan luovan painetta kaupungin ja sen palveluiden kehittämiseksi. Kaupunkina Tampere kasvaa voimakkaasti ja uusia kuntalaisia muuttaa tällä hetkellä lähes eniten Suomen kaupungeista. Prosentuaalisesti voimakkaammin kasvoivat vuonna 2017 vain Espoo ja Vantaa (YLE, 2.12.2018).

Tutkimuksen tavoitteena on rakentaa yhtenäinen kuva kumppanuuden käsitteestä ja luoda kumppanuudesta sekä sen paikallisesta soveltamisesta uutta tutkimustietoa. Tutkimus hakee vastausta siihen, mitä kumppanuus oikeastaan tarkoittaa, ja mitä se tarkoittaa eri toimijoiden näkökulmasta tehokkuuden, oppimisen ja riskienhallinnan näkökulmasta. Käytännön tutkimuskohteeksi valikoitui Tampereen Rantatunneli sen saaman suuren yhteiskunnallisen huomion ja selkeiden kumppanuuden elementtien vuoksi. Tampereen Rantatunneli-hanke on onnistunut kumppanuusprojekti, jonka vuoksi se sopii erinomaisesti hyötyjen, riskien hallinnan ja toimijoiden kokemusten esille tuomiseen myös sen hyvän onnistumisen vuoksi. Yleisellä tasolla tutkielma tarjoaa tieteelliselle keskustelulle erilaisia näkökulmia yhdistävän kokonaisuuden ja tuloksia allianssin käytännön toimivuudesta.

1.1 Kumppanuus julkisen- ja yksityisen välillä (PPP)

Julkis–yksityinen kumppanuus eli Public–private partnership ei ole käsitteenä uusi, vaan juontaa juurensa aina Rooman valtakunnan aikoihin. Rooman valtakunnassa julkisen sektorin toimintoja, kuten verojen ja tietullien kerääminen hoidettiin yksityisten toimijoiden toimesta. Myöhemmin yhteistyö ja kumppanuus ovat näkyneet erilaisissa rakennus ja infrastruktuurihankkeissa, kuten kulkuväylissä, silloissa ja rautateissä. (Forrer, Kee, Newcomer & Boyer 2010, 475; Vining & Boardman 2008, 12, 19.)

Englannissa yksityiset katulamppujen puhdistajat toimivat jo 1800-luvulla ja yksityinen rautatie 1900-luvulla (Hodge & Greve 2007, 545). Wettenhall (2005) mukaan huomion arvoista on, että julkisen- ja yksityisen sektorin välillä on ollut aina yhteistyötä (Hodge & Greve 2007, 545). Kumppanuuden (PPP) käsite on elänyt eri aikoina ja tutkimukset sisältävät hyvin monenlaisia näkökulmia. Sen lisäksi, että käsite on elänyt eri aikoina, on se Bovairdin (2010) mukaan tänä päivänä varsin kaukana sen alkuperäisestä mallista. Aluksi käsite syntyi 1960-luvulla Yhdysvalloissa ja siellä tapahtuneessa kaupunkikehityksessä sekä kaupungin uudistamisessa. (Hodge & Greve 2017, 57.) Kumppanuutta on hyödynnetty myös monissa muissa maissa. Kanadassa kumppanuusmalli alkoi yleistyä 90-luvulla (Vining & Boardman 2008, 12; Vining, Boardman & Poschmann 2005, 200, 215). Käsitteen yksiselitteisen määrittelyn haastavuus näkyy useissa tutkimuksissa ja erilaisilla tutkimusalueilla aina insinöörialoista poliittiseen tutkimukseen, hallinnon tutkimukseen ja julkisen politiikan tutkimukseen (Hodge & Greve 2017, 57).

Ennen PPP-käsitettä kumppanuudesta käytettiin termiä PFI (private finance initiative). Käsite syntyi Britanniassa 1992, kun heikossa taloudellisessa tilanteessa koetettiin löytää ratkaisua palveluiden tuottamiseen ja hankkeiden toteuttamiseen. Heafeyn ja Kingin (2007) mukaan malli sai aluksi monenlaista epäröintiä osakseen liittyen epäilyksiin yksityisen sektorin intressejä kohtaan sen osallistuksessa julkiseen palvelun tuotantoon. (Wang ym. 2018, 300.) Varsinaisesti PFI-malli alkoi yleistyä ja nousta suosituksi toimintatavaksi vuonna 1997. Tällöin mallin nimeksi muodostui public–private partnership ja sitä alettiin laajemmin pitää toimivana ratkaisuna palvelujen tuottamisessa julkisen sektorin taloudellisessa ahdingossa sekä infrastruktuurin rakentamisessa. (Wang ym. 2018, 301.)

PFI nähdään edelleen yhtenä PPP:n muotona, jossa yksityinen toimija vastaa jonkin hankkeen rahoittamisesta, suunnittelemisesta ja toteuttamisesta. Perinteisissä julkisissa hankkeissa julkinen sektori on ostanut tai rakennuttanut jonkin kohteen ja tuottanut palvelun julkisen sektorin työntekijöillä.

Poikkeavasti PFI-mallissa yksityinen sektori myös hallinnoi esimerkiksi terveystalvaelua tai muuta toimipaikkaa ja palveluntuotantoa tietyn sopimuksen alaisena. Tyypillisiä esimerkkejä ovat sairaalat, vankilat ja tiet. (UK Scrutiny Unit 2008, 1-2.)

Kumppanuuden eli PPP:n käsitettä on lähestytty tutkimuksissa monista eri näkökulmista viimeisen 40-vuoden aikana. Käytännössä mallia on hyödynnetty infrastruktuurihankkeissa, kuljetusliiketoiminnassa, jätevesihuollossa, energiateollisuudessa, ympäristönsuojelussa ja julkisessa terveydenhuollossa. Eri maiden välillä mallin käytössä ja käytön laajuudessa ja toiset maat ovat ottaneet kumppanuuden laajemmin käyttöön, kuin toiset. Kasvava PPP-mallin käyttö on nähtävissä monissa läntisissä maissa kuten Australiassa, Portugalissa, Espanjassa ja monissa muissa maissa. Teisman ja Klijin (2002) mukaan lisääntyvä yhteistyö sektorien välillä on alkanut näkyä julkisen sektorin kasvavana riippuvuutena yksityisen sektorin toimijoihin palveluntuotannossa. Tästä näkökulmasta Hodgen ja Greven (2007) mukaan PPP voidaan nähdä yhdessä tekevnä instituutiona julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. (Wang ym. 2018, 293-294.)

PPP nähdään mahdollisuutena ratkaista ongelmia politiikassa, projekteissa ja julkisissa palveluissa, sillä se mahdollistaa kehittämisen yhdessä, suunnittelun ja riskien jakamisen eri toimijoiden välillä paremmin kuin perinteiset sopimushankkeet. Wang ym. näkevät PPP-käsitteen muuntumisen kohti uudenlaista hallintatapaa tai mekanismia. Käytännössä toiminta ei kuitenkaan aina ole ollut niin yksinkertaista. (Wang ym. 2018, 294.) Tässä tutkielmassa Public-private-partnership -käsite on suomenmennettu pääosin kumppanuudeksi, vaikka välillä puhun myös yhteistyöstä. Kumppanuus kuvaa hyvin yhteistoimintaa, jossa toimijat muodostavat yhteisen rakenteen ja pyrkivät tavoittelemaan yhteistä tavoitetta yhteistyön lisäksi. Miellän kumppanuuden yhteistyötä läheisemmäksi yhteistoiminnaksi, joka nimenomaan sisältää yhteisen tavoitteen.

1.2 Tapauskuvaus Rantatunneliallianssi

Yhtenä yhteistyön ja kumppanuuden muotona julkisten- ja yksityisten toimijoiden välillä toimii Australiasta lähtöisin oleva allianssimalli. Malli muotoutui ratkaisuksi ongelmaan, joka liittyi julkisten hankkeiden heikkoon kiinnostukseen yksityisten toimijoiden keskuudessa ja riitoihin, joita syntyi hankkeissa liittyen varsinkin sopimukseen laatuvaatimukseen. Työmailla tilaajat ja urakoitsijat ottivat usein yhteen esimerkiksi laatuvaatimuksista ja muista sopimuksen sisällöllisistä asioista. Allianssi

lähtee yhdessä tekemisestä ja sopimisesta toimijoiden kesken. Kun perinteisissä malleissa tilaaja joutui etukäteen määrittelemään sopimuksen laatu- ja toimivuusvaatimukset, jonka jälkeen tarjouskilpailun pohjalta valitsemaan toimijat, niin vastavuoroisesti alliansseissa sopimuksien laatimisesta aina hankkeen valmistumiseen asti asiat tehdään yhdessä. Yhdessä tekeminen mahdollistaa muutoksien ja ratkaisujen toteuttamisen hankkeen aikana kuten myös esimerkiksi lisäkuluista ja riskeistä sopimisen tapauskohtaisesti. Jatkuva yhteinen ratkaisujen hakeminen ja asioista päättäminen onkin juuri allianssin ydinasioita. (Lahdenperä 2009, 3.)

Yhteistyö nähdään avaimena haastavissa urakoissa tai kompleksisissa julkisissa palveluissa ja yhtenä avaimena esimerkiksi rakennusalan suorituskyvyn parantamisessa ja innovaatioiden lisäämisessä. Kuitenkin yhteistyöllä suoritetuissa hankkeissa kilpailullisuus ja sen merkitys korostuu tuomalla urakkaan paremman suoritustason tavoittelua. Yhteinen riskinkantaminen ja voiton tekeminen kannustavat kaikkia osapuolia ottamaan muiden mielipiteet huomioon ja toimimaan tehokkaammin yhteistyössä yhteisen tavoitteen hyväksi. (Lahdenperä 2009, 9.) Allianssimallia on jo tutkittu eikä se aiheena ole uusi, mutta Suomessa se on otettu käyttöön vasta hiljattain. Tällä hetkellä hankkeita on menossa jo useita kymmeniä. Suuri osa allianssihankkeista on rakennushankkeita, mutta myös muita hankkeita on alettu toteuttaa. Yksi esimerkki on Tampereen Tesomalle rakenteilla oleva terveys, kirjasto- ja muita palveluita tarjoava hyvinvointikeskus (Omatesoma, 24.9.2018). Hyvinvointikeskus toteutetaan Suomessa ensimmäistä kertaa allianssimallilla (Tampere 15.12.2018).

Allianssimalli on noussut yhteistuotannon malliksi etenkin suuremmissa rakennushankkeissa ja palveluissa, joissa sopimuksien yksityiskohtainen määrittely on nähty etukäteen haastavana. Haastavia tekijöitä sopimuksien määrittelyissä etukäteen ovat olleet vilkas liikenne, työmaanaikaisien järjestelyjen toteuttaminen ja sidosryhmäintressit sekä liittymäpinnat. Perinteisessä tilaaja–tuottaja- mallissa, jossa esimerkiksi kunta tilaa urakan yritykseltä, korostuu erityisesti sopimuksen laatiminen, sillä toteutettavat asiat ja laatu joudutaan määrittelemään varsin tarkasti jo sopimuksissa. Allianssimalli tarjoaa mahdollisuuden sopia ja tehdä yhdessä muutoksia hankkeeseen liittyvissä asioissa projektin aikana. Vaatimaan tunnelihankkeeseen sisältyy erilaisia riskejä, joiden huomioon ottaminen sopimuksessa nostaa sopimuksen hintaa. Yhteinen riskin ja tuloksen kanto tehostaa osapuolien välistä yhteistyötä. (Lahdenperä 2009, 9.)

Mikä sitten erottaa allianssin käytännössä muista malleista. Ensinnä vaatimuksena on erillisten sopimusten sijaan yhteinen sopimus, joka laaditaan eri kumppaneiden kesken. Lisäksi käytännön työssä suunnittelusta, toteutuksesta ja rakentamisesta kaikki osapuolet vastaavat yhteisellä organisaatiolla.

Yhdessä tekeminen sisältää myös riskin kantamisen yhdessä kaikkien toimijoiden kesken ja korvaus tehdystä työstä riippuu kaikkien osapuolien onnistumisesta. Allianssille ideaaleja piirteitä ovatkin luottamus, sitoutuminen ja yhteistyö. (Lahdenperä 2009, 13-14.)

Tämän tutkielman tapauksena on Tampereen Rantaväylä -hanke, joka näyttäytyy mielenkiintoisena tutkimuskohteena monesta syystä. Ensinnäkin hanke oli paljon julkisuudessa sen saaman suuren vastustuksen vuoksi. Päätös projektin aloittamisesta venyi yli valtuustokauden ja sen käynnistyminen näytti epätodennäköiseltä. Lopulta äänestystulos ratkesi eri vaiheiden jälkeen valtuuston äänestyksessä muutaman äänen enemmistöllä ja projekti pääsi alkamaan.

Rantatunnelihankkeessa Tampereen Rantaväylä linjattiin yli neljän kilometrin matkalta uudestaan sisältäen myös siihen liittyvät eritasoliittymä tiet ja katujärjestelyt. Tunneli on 2,3 kilometrin mittainen ja Suomen pisin maantietunneli. Tunneli vapautti suuren tontin Tampereen pohjoisesta keskustasta uusien asuntojen rakentamiselle ja avasi paremman pääsyn myös Näsijärven rantaan. Kiviaines Ranta-Tampellan uuden kaupungin osan yhteyteen syntyneen puistoalueen vesistöäyttyöön otettiin tunnelilouhinnassa syntyneestä kiviaineksesta. Hankkeeseen päätettiin ottaa toteutustavaksi allianssimalli, jossa perinteinen tilaaja- palveluntuottajamalli on häivytetty ja osapuolet ovat olleet suunnittelemassa ja toteuttamassa hanketta yhdessä. Toimijoita hankkeessa ovat Tampereen kaupunki, Liikennevirasto, Lemminkäinen, A-Insinöörit ja Saanio & Riekkola. Yhteistyössä syntyneet innovaatiot mahdollistivat hankkeessa vähentämään työmaasta aiheutuvia häiriöitä, pienentämään kustannuksia ja nopeuttamaan prosesseja. (Liikennevirasto, 12.10.2018.)

Itsessään idea Tampellaan alueen kehittämisestä ei ole uusi. Jo vuonna 1991 järjestettiin arkkitehtikilpailu Paasikiven-Kekkosentien siirtämisestä tunneliin. Jo silloin ajateltiin, ettei aluetta voida kehittää ilman tunnelia, mutta idea tyrmättiin mahdottomana. Idea kuitenkin muhi ja siitä esitettiin vaihtoehtoja erilaisista tunnelivaihtoehdoista aina tien kattamiseen kannella. Hankkeet jäivät kuitenkin toteuttamatta rahoittajien puuttumisen vuoksi. Suunnittelu aloitettiin jälleen tammikuussa 2006 valtuuston hyväksyessä keskustan liikenneosayleiskaavan, johon oli sisällytetty myös tunneli. Valtio hyväksyi hankkeen ja vuonna 2007 liikenne- ja viestintäpoliittinen ministerivaliokunta linjasi tunnelihankkeen vuosien 2007–2011 hankkeisiin. Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi hankkeen marraskuussa 2008 selkein äänin. Sopimuksessa valtio lupautui maksamaan kolmanneksen hankkeen kuluista (arvio 140 miljoonaa euroa). (Aamulehti 12.10.2018.)

Hanketta koetettiin kuitenkin vastustaa ja siirtää seuraavalle valtuustokaudelle ja tunnelin suunnittelua jatkettiin, vaikka vastustava adressi keräsi 10 000 kuntalaisen nimet. Vuonna 2009 – 2010 suoritettiin tunnelin ympäristövaikutuksien arviointi ja lokakuussa 2011 valtuusto hyväksyi tunnelin maanalaisen asemakaavan. Joulukuussa 2011 eduskunta hyväksyi vuoden 2012 budjetin, johon tunneli oli otettu huomioon kustannusarvioltaan 185 miljoonaa euroa. Tunnelisopimus täsmentyi toukuussa 2012 allianssimalliseksi valtuuston toimesta. Tampereen kaupunki ja liikennevirasto allekirjoittivat allianssisopimuksen kesäkuussa 2012 ja Lemminkäinen-ryhmittymä valittiin suunnittelijaksi ja rakennuttajaksi hankkeeseen. Hanke joutui vastatuuleen lokakuussa 2012 uuden valtuuston negatiivisen suhtautumisen vuoksi ja tunnelista haluttiin äänestää syyskuussa 2013. Helmikuun äänestyksessä niukka enemmistö valtuutetuista (35 valtuutettua 67:sta) vaati kaupunkia irtisanoutumaan sopimuksista ja hankkeesta (Aamulehti, 12.10.2018.)

Hankkeen suunnittelu käynnistyi 27. kesäkuuta 2012 osapuolten kirjoittaessa allianssisopimuksen. Rantaväylähankkeessa kehitettiin Santalahden ja Naistenlahden välistä osuutta juuri henkilöautoille avatulla tunnelilla. Kaupunginvaltuusto päätti 16. syyskuuta 2013 rakentaa pidemmän tunnelivaihtoehdon. Eduskunta valtuutti tunnelihankkeelle 185 miljoonaa euroa. Rantaväylähankkeessa rakennetaan 2,3 kilometriä pitkä maantietunneli Santalahden ja Naistenlahden väliselle tieosuudelle, Santalahden ja Naistenlahden eritasoliittymät sekä louhitaan tunnelin keskelle työtunneli ja eritasoliittymävaraus. (Tampereen kaupunki, 12.10.2018.) Tarkemmin Valtion rahoitusosuus hankkeelle oli 61 miljoonaa euroa (33%) Tampereen kaupungin rahoittaessa loput 67% (Haastateltava 2 sähköpostikommentit).

Tunnelihankkeen vastustaminen oli Sosiaalidemokraattien vaaliteema. Hankkeen toteutumisen näyttäessä jo epätodennäköiseltä päätös ratkesi neljän demokraattiedustajan vaihtaessa mielipiteensä vastustamisesta kannattamiseen. Ehkä hankkeen onnistumista edisti voitto tiukassa poliittisessa kiistassa ja näin budjetissa- ja aikataulussa pysyminen nousi kriittiseksi asiaksi. (YLE, 12.10.2018; Muokattu 27.1 sos.dem. vaaliteemaksi, Haastateltava 2 sähköpostikommentit.)

Tilanne ratkesi lopulta neljän sosiaalidemokraattivaltuutetun mielipiteen muuttamiseen heidän tietäessä tulevista potkuista puolueen sitoutumista vastaan. Ehdokkaat kuitenkin näkivät taloudellisen ja työllistävän vaikutuksen tunnelin osalta. Näin hanke hyväksyttiin lopulta kaupunginvaltuustossa 16.9.2013 äänin 36-31. Liikenteelle tunneli avattiin 15.11.2016 puoli vuotta aikataulustaan edellä.

Tässä vaiheessa Naistenlahden eritasoliittymän pohjoispuoli ei vielä ollut auki, sillä sitä päästiin rakentamaan vasta, kun Kekkosen tien liikenne oli saatu siirrettyä tunneliin. Viimeinen osa tunnelin itäpäästä avautui 7.7.2017 myös etuajassa suunniteltua aikataulua. (Aamulehti 12.10.2018.)

Rantaväylä-hanke oli Suomen ensimmäisiä allianssimallilla toteutettuja rakennushankkeita ja onnistui varsin hyvin. Onnistuminen näkyi useina erilaisina innovaatioina, joita hankkeen aikana syntyi 114 arvoltaan yli 20 miljoonaa euroa. Hanke sai myös Rakennusinsinöörien liiton RIL-palkinnon. Rakentaminen toteutettiin onnistuneesti haastavissa olosuhteissa kaupunkialueella, asuntojen läheisyydessä ja saatiin valmiiksi ennen suunniteltua päivää alittamalla budjetin. (A-Insinöörit 12.10.2018.)

1.3 Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja tutkimustehtävät

Aikaisemmissa tutkimuksissa kumppanuutta eli PPP-tutkimusta on tutkittu monenlaisista näkökulmista ja kumppanuuden käsite näyttäytyy varsin laajana. Osa tutkimuksista lähestyy käsitettä viitekehyksenä yksityistämiskeskusteluun ja kritiikkiin yksityistämistä kohtaan, kun taas osa tutkimuksista lähestyy kumppanuutta mekanismina saada jokin palvelu toteutettua. Näin on tärkeää koota erilaisia näkemyksiä kumppanuuden merkityksestä ja saada muodostaa selkeämpi kokonaiskuva. Kun aikaisemmissa PPP-tutkimuksissa menee syvemmälle yksityistämiseen, kritiikkikeskusteluun, yksityisen sektorin tehokkuuteen ja riskin siirtymiseen yhteistyössä, niin jää allianssi-tapaustutkimukselle hyvin tilaa. Tämä tutkielma pyrkii tekemään yhteenvetoa eri näkemyksistä kumppanuuskeskustelussa.

Yhden näkökulman mukaan yksityistäminen ja yhteistyö sektorien välillä auttaa julkista sektoria siirtämään riskiä yksityiselle sektorille. Siirtyykö riski todellisuudessa yksityiselle sektorille yksityistämässä ja jos siirtyy, niin missä määrin? Allianssi tarjoaa yhteistyöalustan toimijoille ja riskin siirtymisen näkökulmasta kiinnostavaa on selvittää, millaiset edellytykset toimijoilla riskin uudelleen määrittelyyn esimerkiksi yllättävän muuttujan esiin tullessa? Entä miten riskin kantaminen allianssissa näkyy eri osapuolilla tai vaikuttaa yhteistyön toimivuuteen. Tutkimustani on ohjannut kysymys siitä, tuoko yksityistäminen todellisuudessa tehokkuutta julkisen sektorin palvelun tuotantoon ja jos tuo, niin missä määrin. Kiinnostava on myös palveluntuottajien näkökulma siitä, miten allianssi palvelee heidän intressejään verrattuna perinteisiin urakkamuotoihin.

Tutkimus on rajattu ajallisesti ja tilallisesti. Tilallisesti tutkimus rajautuu koskemaan Tampereen Rantatunneli allianssia ja ajallisesti projektia suunnitteluajoista valmistumiseen (vuodet 2014–2018 – Liikennevirasto, 13.12.2018). Tunneli ei ollut haastatteluvaiheessa vielä valmis, mutta se oli avattu jo tieliikennekäyttöön. Tällöin kesken oli enää Naistenlahden eritasoliittymä. Teoriaosuus on rajattu PPP-tutkimuksiin ja allianssitutkimuksiin. Tutkimuksien läpikäynti avaa yhteistyön käsitettä ja sen erilaisia ulottuvuuksia. Tutkimus liittyy hallintotieteen tutkimusperinteeseen ja julkis–yksityisen kumppanuuteen eli public–private -partnership -tutkimuksiin. Yhteistyön- ja kumppanuuden käsitteen osalta tutkimus kohdentuu yleiseltä kumppanuustutkimuksen tasolta koskemaan erityisesti allianssi- mallia ja siinä erityisesti julkisen sektorin infrastruktuurirakentamista ja Tampereen Rantatunneli-hanketta. (Muokattu 27.1.2019 - vain Naistenlahden liittymä kesken, Haastateltava 2 sähköposti.)

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä yhteistyön käsite julkisen ja yksityisen sektorin välillä tarkoittaa?
2. Minkälaista tehokkuutta yhteistyö tarjoaa julkiselle sektorille?
3. Mitkä ovat yhteistyön keskeiset riskit?

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa käsittelen aikaisempia julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välisiä kumppanuustutkimuksia, ja toteutettuja hankkeita erilaisista näkökulmista. Alaluvut on jaettu viiteen aihealueeseen mukaillen Wang ym. (2018) jaottelua neljään teemaan. Lisäksi tutkimuksessa ylimääräisenä alalukuna toimivat käytännön riskit eri hankkeissa. Ensimmäisessä alaluvussa tutkimus käsittelee kumppanuuskäsitettä, käsitteen syntyä ja historiaa. Toisessa alaluvussa käsitellään syitä mallin hyödyntämiseen ja siihen miksi se on paljon esillä tutkimuksissa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Kolmas alaluku keskittyy riskinäkökulmaan aikaisemmissa tutkimuksissa jaottelemalla erilaisia riskejä ja kuvailemalla riskin siirtymistä kumppanuudessa. Lopulta neljäs alaluku perehtyy PPP-mallin käytännön toimivuuteen, onnistumisiin ja epäonnistumisiin.

2.1 Kumppanuus käsitteenä

Kumppanuudelle löytyy tutkimuksissa monenlaisia määrittelyjä ja näkemyksiä, joka näkyy etenkin vanhemmissa tutkimuksissa. Käytännössä mallin käyttö on myös vaihdellut ja sitä on saatettu jopa soveltaa tilanteeseen sopivalla tavalla. (Linder 1999, 48-49; Hodge & Greve 2007, 547.) Moninainen soveltaminen ja suuri into on vienyt osin käytännön toteutusta ja teorian tutkimusta nopeammin eteenpäin. Aiheena kumppanuus on kerännyt ympärilleen sekä puolustajia, että vastustajia. Puolustajat näkevät kumppanuusmallin julkisen sektorin mahdollisuutena selvittää tiukasta taloustilanteesta yksityisen sektorin sijoittajia hyödyntämällä, kun taas vastustajat näkevät sen yksityistämistavoitteena. Yksityisen sektorin pääoman lisäksi puolustajat tuovat esille tietotaidon, tehokkuuden ja yksityisten toimijoiden parempana kyvykkyytenä toteuttaa palvelu paremmalla laadulla. (Engel, Fischer & Galetovic 2013, 84.) Seuraavassa lainauksessa Anttiroiko (2010, 30) avaa kumppanuuden käsitettä:

”Kumppanuuden (partnership) käsitteellä on monia merkityksiä käyttöyhteydestä riippuen. Sillä voidaan viitata osallisuutta ja laaja-alaisesti resursseja hyödyntävään kumppanuuteen, pitkäjänteisiin ja yhteistyön molemminpuolista hyötyä korostavaan kumppanuuteen tai teknisesti määriteltävään sopimus pohjaiseen kumppanuuteen. Ensin mainittu liitetään yleensä kunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden väliseen yhteistyöhön, kun

taas kahdessa jälkimmäisessä on yleensä kysymys kuntien ja yritysten välisistä sopimuksista.” (Anttiroiko, 2010, 30.)

Kumppanuus nähdään uudenlaisena hallinnan työkaluna, jolla perinteiset mallit julkisen sektorin palveluiden järjestämisessä voidaan korvata ja selviytyä kilpailussa. Kriittisempien näkemysten mukaan PPP-käsite toimii vain uudenlaisena ja positiivisempänä käsitteenä yksityistämiskehitykselle ja yksityisten yritysten halukkuudelle osallistua julkisen sektorin palveluiden tuotantoon. (Linder 1999, 48-49; Hodge & Greve 2007, 547.) Laajemman näkökulman mukaan PPP-malliksi voidaan määritellä mikä vain julkisen ja yksityisen sektorin välinen järjestelmä, jossa yksityinen sektori tuottaa jotakin julkisen sektorin toimintaa. PPP-malli voidaan nähdä liittyvän läheisesti yhteiseen päämäärään ja tavoitteeseen, jota yhteistyöllä ja yhteisellä toteuttamisella sekä suunnittelulla tavoitellaan (Forrer ym. 2010, 476-477; Savas 2000, 4.)

Väitettä tukee myös Vivesin, Benadesin ja Parisin (2010, 412) tutkimus, jonka mukaan lähes kaikissa julkisissa hankkeissa tapahtuu julkisen- ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä tavalla tai toisella, niiden yleensä sisältäessä joissakin hankkeen vaiheessa näitä toimijoita. Yksityiset yritykset tai henkilöt toimivat käyttäjinä, välittäjinä, urakoitsijoina tai omistajina tavalla tai toisella. Vastaavasti myös julkinen sektori on usein hankkeissa mukana jollakin tavalla, vähintään sääntelijän roolissa.

Laajempaa näkökulmaa kumppanuuteen tukee myös Van Ham ja Koppenjan määrittely, jossa PPP koskee laajemmin yhteistyötä julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Tällöin yhteistyössä jaetaan resursseja, tuotetaan yhdessä tuotteita ja palveluita sekä jaetaan tuotantoon liittyviä riskejä ja kuluja. Parhaimmillaan yhteistyössä hyödynnetään eri toimijoiden vahvuuksia ja resursseja. (Van Ham ja Koppenjan 2001, 598.) Juuri käsitteen moninaisuus, konsensuksen puuttuminen ja määrittelemättömyys voidaan Linder (1999) ja Wettenhall (2003) mukaan nähdä yhdeksi syyksi PPP-aiheen suosioon tutkimuksissa (Bloomfield (2006, 400).

Kumppanuus nähdään hyvänä ja huonona mallina, josta Teisman ja Klijn (2001; 2002) mukaan puolustavat tutkimukset näkevät kumppanuuden oikeasti toimivana mallina, kun taas kriittiset tutkimukset kutsuvat sitä jopa sanahelinäksi (Hodge & Greve 2007, 546). Kumppanuuden ja yhteistyön käsitteen moninaisuus näkyy myös eroina maiden välillä. Britanniassa voidaan nähdä yksityistämisenä jokin kumppanuustoiminta, kun esimerkiksi Australiassa se ei ole mukana ollenkaan yksityistämiskeskustelussa. Kumppanuus käsitteen moninaisuus näkyy perinteisen sopimuksellisuuden ja yhteis-

työn termien sekoittumisena ja toisiinsa kietoutumisena. Käsitteen tutkiminen ja määrittely ovat merkittäviä, sillä julkinen sektorin palveluihin ja muuhun toimintaan käyttämät rahasummat ovat varsin suuria. (Hodge & Greve 2007, 545-547.)

PPP-mallia verrattaessa perinteiseen sopimustuotantoon, on siinä edelleen kaksi osapuolta, joista julkinen toimija, esimerkiksi kunta, määrittelee tarpeen ja millaista palvelua tai tuotetta pitää tuottaa. Julkinen toimija valitsee sitten tarjouskilpailun perusteella yksityisen sektorin toimijan ja tekee tämän kanssa sopimuksen. Sopimustuotannon mallissa toimijat voivat tehdä tilaajalle esimerkiksi kunnalle ehdotuksia palvelun tuotantoon liittyen ja ehdottaa vaihtoehtoisia toteutustapoja. Huomattavaa on, että tässäkin mallissa päätösvalta ja päävastuu laatuvaatimuksista ovat julkisella sektorilla ja vuoro-vaikutus perustuu sopimuksessa määriteltuihin asioihin. (Forrer ym. 2010, 476.)

Kun tarkastelee väitettä, että kumppanuus olisi yksityistämistä, voi todeta, ettei yksityistämisessä tarvita yhteistyötä tai kumppanuutta vaan julkinen toimija esimerkiksi kunta vain luovuttaa jonkin toiminnon tuottamisen yksityiselle yritykselle. Tällöin kunta voi joko maksaa yritykselle palvelun tuottamisesta, tai yritys voi kerätä palvelumaksun suoraan asiakkaalta. (Forrer ym. 2010, 476). Linder lainaa Starrin (1988) tutkimusta ja erottaa myös yksityistämisen yhteistyöstä siten, että yhteistyö tarjoaa yksityisille toimijoille mahdollisuuden osallistua julkisten palveluiden tuottamiseen ja useammille toimijoille mahdollisuuden olla hyötymässä valtio-omisteisista toiminnoista. Suora yksityistäminen siirtäisi vastaavasti omistuksen toiminnosta yksityisille toimijoille. (Linder 1999, 45.)

Hallinnollisesta näkökulmasta katsottuna PPP-mallissa päätöksenteko saattaa siirtyä hankkeessa PPP-kumppanuudelle markkinallisten lähestymistapojen vaikutuksesta (Girth 2014, 350). Haasteita kumppanuudessa voivat tuoda Bloomfieldin (2006, 406) mukaan pitkien sopimuksien sisältö reilun kilpailutilanteen varmistamisessa tai sopimusten laatimisessa. Nämä ovat merkittäviä asioita projektin riskien tasaisen jakamisen osalta toimijoiden välillä, urakoitsijan työn takaamisen osalta ja asiaan kuuluvan läpinäkyvyyden varmistamisen osalta. Girth tuo esille, miten julkisella sektorilla näyttäisi olevan yksityisiä toimijoita parempi osaaminen monimutkaisten sopimusten laatimisessa. (Girth 2014, 350.)

Moninaisten määrittelyiden lisäksi tutkimuksissa esiintyy toistuvia pääteemoja, kuten riskin jakaminen, innovaatioiden syntyminen osapuolien tehdessä yhteistyötä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Lopulta kumppanuudelta odotetaan myös enemmän, kuin perinteiseltä yhteistyöltä. (Hodge & Greve 2017, 57.) Käytännössä julkisen ja yksityisen sektorin välinen sopimukseen perustuva yhteistyö pub-

lic–private partnership on varsin yleinen ja sitä esiintyy usein esimerkiksi terveyskeskuksissa, kouluissa, vankiloissa ja jäähalleissa. Moninaisuudesta huolimatta PPP-käsite toimii hyvänä kattokäsitteenä kumppanuudelle ja yhteistyölle sekä pitää sisällään monenlaisia yhteistyömuotoja. (Haveri & Anttiroiko 2009; Savas 2000, 237).

Kumppanuuden piirteet

Tärkeimpinä piirteinä kumppanuudelle nousevat esiin jatkuva jonkin asteinen toimijoiden välinen yhteistyö ja taloudellisten riskien jakaminen (Vining, Boardman, Poschmann 2005, 200). Juuri jatkuva yhteistyö erottaa Globerman ja Vining (1996) mukaan kumppanuuden perinteisestä ulkoistamisesta, sen sisältäessä julkisen sektorin ostamisen yksityiseltä sektorilta (Vining ym. 2005, 200). Yhteistyön merkitys ja toimivuus korostuvat kumppanuudessa palveluita järjestettäessä tai infrastruktuuria rakennettaessa (Girth 2014, 348).

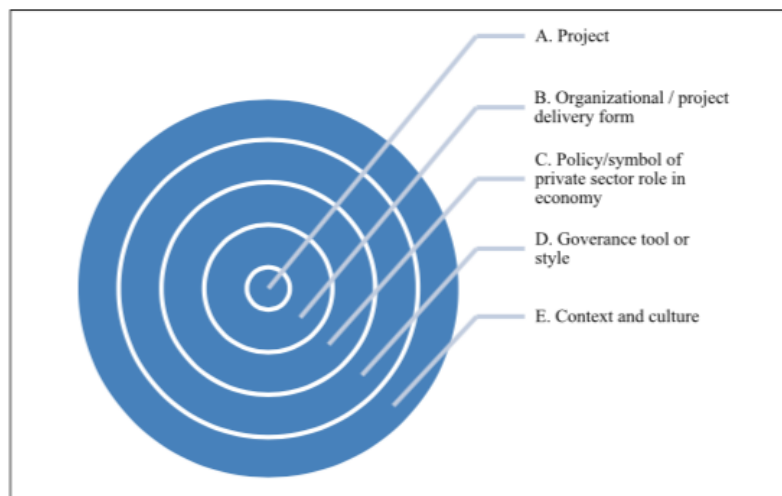
Ristiriidassa kumppanuuden ja yhdessä tekemisen näkemystä kohtaan ovat Osei-Kyei ja Chan (2016, 204) ja Forrer ym. (2010, 476) määrittelyt, joiden mukaan PPP on julkisen- ja yksityisen toimijan välinen sopimukseen perustuva järjestely, jossa yksityinen toimija osallistuu päätöksentekoon ja tarjoaa infrastruktuuri pääoman ja palvelun, jonka julkinen sektori on normaalisti toteuttanut. Warner ja Hebdon (2001) mukaan selkeää rajaa erilaisten julkisen sektorin hankintamallien välillä ei ole (Vining ym. 2005, 200). Vaikka PPP-malli eroaakin perinteisestä ulkoistamisesta, on siinä paljon samoja tekijöitä kuten korkeat kustannukset ja toimijoiden väliset konfliktit, jotka johtavat huonoon lopputulokseen. (Vining ym. 2005, 200)

Yhtenevänä piirteenä tutkimuksissa esiintyi kumppanuuden ajallinen kesto. Monet tutkimukset korostivat sen pitkäaikaisuutta. Toiminnallisuudesta esille nousivat myös riskin jakaminen ja se miten yksityinen toimija osallistuu julkisen kanssa yhdessä päätöksentekoon ja palvelun suunnitteluun tuotannon lisäksi. (Forrer ym. 2010, 476; Girth 2014, 350; Van Ham & Koppenjan 2001.) Riskin jakamista tarkasteltaessa on olennaista tunnistaa eri toimijoiden intressit, sillä kun julkinen sektori suunnittelee toimia pitkällä aikavälillä, niin yksityinen sektori keskittyy toiminnan kannattavuuteen lyhyellä aikavälillä (Van Ham & Koppenjan 2001, 613).

Hallintotieteen näkökulmasta kiinnostavaa on miten yhteistyöjärjestelyt luovat uusia instituutioita. Organisatorinen järjestely on nähty toimivana, mutta sen lisäksi esimerkiksi rakennusprojekteissa yksityisen rahan mukaan tuleminen julkisiin hankkeisiin hyödyttää molempia osapuolia. Näin PPP laajentuu käsittämään myös taloudellisia järjestelyjä julkisen- ja yksityisen sektorin välillä tuomalla yksityiset toimijat, sijoittajat ja heidän resurssit julkisiin hankkeisiin. (Hodge & Greve 2007, 546.) Käytännössä voisi sanoa, että kumppanuudessa organisaatio yhdistyy toiseen organisaatioon (Vining ym. 2005, 200).

PPP:n eri ulottuvuudet

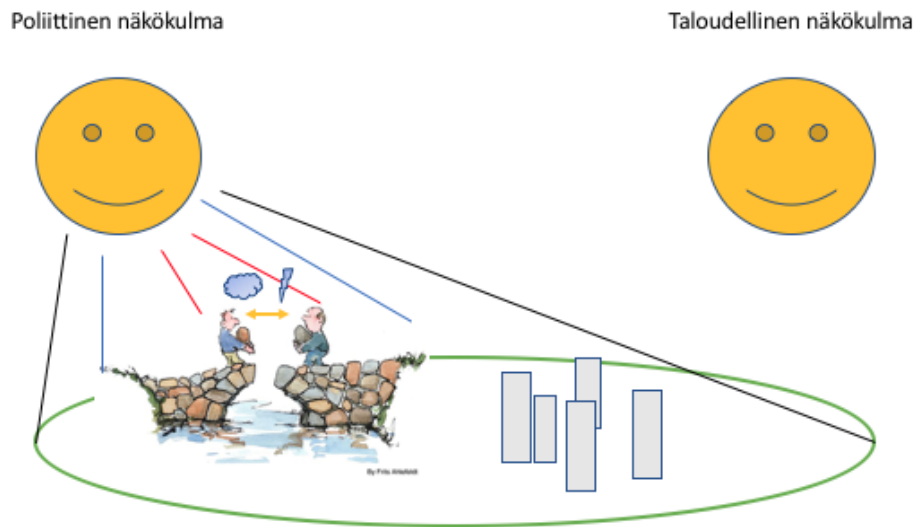
Kumppanuutta tarkastellaan tutkimuksissa useista eri näkökulmista ja myös teemoja jaotellaan monin tavoin. Hodge ja Greve (2017, 55, 58) jakavat teemat seuraavan kuvan 1. mukaisesti projektiin, organisaation tai projektin toimittamiseen, poliittiseen tai yksityisen sektorin toimijan rooliin taloudessa, hallintotyökaluun tai tapaan, kontekstiin ja kulttuuriseen kontekstiin.



KUVA 1. PPP keskustelun teemat: PPP- keskustelun merkitykset (Hodge & Greve 2017, 58)

Tutkimuksissa PPP-mallia on tarkasteltu yhtäältä eri tasoilta. Korkealla yhteiskunnallisella tasolla kiinnitetään huomio poliittisiin asioihin, ohjelmaan (program) ja utilitaarisiin tekijöihin tai prosessiin ja sen legitimaatioon. Kumppanuutta on tarkasteltu matalammalta, projektin tai toiminnan tasolta, arvioiden sen tavoitteita ja suoritteita. Kolmannella tasolla huomio on kiinnittynyt innovaatioihin, yhteistyöhön ja tuotannon lopputuloksiin, joita organisaatiot ovat saaneet aikaiseksi. Kumppanuuden

onnistumista arvioitaessa poliittisesta- tai taloudellisesta näkökulmasta, ei ole toistaiseksi arvioitu ottamalla nämä eri tasot ja näkökulmat samaan arvioon. (Hodge & Greve 2017, 70.)



KUVA 2. PPP-käsitteen tarkastelun ulottuvuudet (Jaakko Kopperoinen; Clip Art Pixabay 10.5.2017)

Kuva 2. olen luonut havainnollistamaan PPP- keskustelun eri katsantokulmia mukailemalla Hodgen ja Greven (2017, 70) määritelmää. Ulottuvuuksia voidaan tarkastella taloudellisesta näkökulmasta samalla tavalla, kuin poliittisesta näkökulmasta. Kuvassa näkyvät tarkastelun kohteet eli yhteiskunnantaso (uloimmat viivat), projektitaso (keskimmäiset viivat) sekä toimijoiden välinen taso (sisimmät viivat), johon liittyvät myös toimijoiden mahdolliset innovaatiot ja yhteistyö. Poliittinen näkökulma ottaa huomioon äänestäjien vaatimukset kuten hankkeen onnistumisen, läpinäkyvyyden ja vaikuttavuuden. Hanke voidaan nähdä heikkona suorituksena, jos se ei nauti kansalaisten hyväksyntää tai jos he ovat epäileväisiä sitä kohtaan. Vastaavasti hankkeen nauttiessa kansalaisten luottamusta voidaan se nähdä onnistuneena. Taloudellinen näkökulma tarkastelee puolestaan vaihtoehtoja liiketaloudellisesta näkökulmasta. (Hodge & Greve 2017, 67.)

Julkisen sektorin uudistuminen

Osassa tutkimuksia kumppanuuden ja yhteistyön on nähty siirtävän valtaa, erityisesti julkisen sektorin sääntelyvaltaa ylhäältä alaspäin kohti asiakasta. Vallan jakamisen näkökulmasta yhteistyö muuttaa liiketoimintaa julkisen sektorin kanssa. Gheren (1996) mukaan kumppanuuden yhteistyö ja luottamus korvaavat paikallisen hallitse ja kontrolloi sääntelyn. Laajemmin tarkasteltuna kaikki yhteistyösuhteet sisältävät osaamisen-, vastuun- ja riskin jakamista. Kumppanuudessa kuten allianssissakin hyvänä puolena näyttäytyy yhteistyön tarjoama mahdollisuus asioista neuvottelemiseen sen sijaan, että ne ratkaistaisiin oikeudessa. (Linder 1999, 47-48.)

Kumppanuutta on tutkimuksissa tarkasteltu myös neoliberalismin ja neokonservatismen käsitteillä. Neokonservatiivisuus pyrkii vähentämään jäykkyyttä ja sääntelyä sekä muuttamaan toimintaa joustavammaksi tukien julkisen sektorin johtajuutta ja mahdollista puuttumista yksityisten toimijoiden tapaan tuottaa palveluita. Neoliberalismi näkee kumppanuuden vapaammin ja erityisesti markkinat säästöjä, teknistä osaamista, joustavuutta valvontaan ja täytöntöönpanoon tarjoavana tekijänä. (Linder 1999, 47-48.) Julkisen sektorin olemus on muuttunut. Huomionarvoista on, ettei julkinen politiikka ole enää pelkästään ylhäältä alaspäin tapahtuvaa käskemistä ja ohjausta vaan uudenlaisen julkisjohtamista ja esimerkiksi monenlainen neuvottelu ja kuunteleminen eri osapuolien välillä on lisääntynyt. Asiakkaat ja muut ryhmät pyrkivät aktiivisesti osallistumaan julkisen politiikan tekoon. (Bovaird 2007, 846.)

Julkisen sektorin roolin muutokseen liittyy myös paine huomioida kuntalaisten näkemyksiä ja niiden huomioimista yhä paremmin palveluiden kehittämisessä. Kuntalaisten rooli on muuttunut asiakkaaksi, jota kohtaan kunta pyrkii lisäämään vuorovaikutusta. Kehityskulku on jatkunut ja vuorovaikutus on alkanut kehittyä kohti yhteistyötä, jossa kuntalaisten rooli nähdään omistajina. Roolin muutuksessa asiakkaasta omistajaksi laajenee yhteistyön käsite yksityisen, julkisen, kolmannen sektorin ja kuntalaisten välille. Tilanne synnyttää jännitteitä julkisen sektorin yrittäessä samaan aikaan huomioida kuntalaiset mahdollisimman hyvin asiakkaina ja koittaen samaan aikaan huomioida heidät mahdollisimman hyvin yhteistyökumppaneina. (Vigoda 2002, 527.)

Vuorovaikutus voidaan nähdä passiivisena yksisuuntaisena reagointina asiakkaiden toiveisiin, kun taas yhteistyö näyttäytyy kaksisuuntaisena vuorovaikutuksena eri osapuolien välillä. Vuorovaikutuksen käsite pohjautuu markkinoihin, jossa asiakas voi valita tuottajan. Julkinen sektori pyrkii tässä vuorovaikutuksen mallissa muodostamaan legitimaation toiminnalleen vastaamalla asiakkaiden tar-

peisiin mahdollisimman hyvin. Vastaavasti yhteistyö korostaa tiimityötä ja yhteistyötä, jossa eri osapuolet eivät ole selkeästi ”esimiehiä” tai ”alaisia” vaan enemmänkin sosiaalisia toimijoita. Erot käsitteiden välillä näkyvät käytännössä ja teoriassa. Uudistukset julkisella sektorilla pyrkivät huomioimaan molempia näkökulmia aiheuttaen näin jännitteitä. (Vigoda 2002, 527.)

Kehitys on johtanut omistajien eli julkisen sektorin ja veronmaksajien mukaan ottamiseen jo suunnitteluvaiheeseen oikeanlaisen mallin saamiseksi projektille. Osallistuminen vaihtelee aloittain ja tarkoittaa esimerkiksi rakennusprojekteissa usein yksisuuntaista tiedonjakamista julkisen sektorin jakaessa veronmaksajille kanavan saada tietoa ja vaikutusmahdollisuuksia tilanteissa, joissa on vaikutuksia heihin. (El-Gohary 2006, 596.) Kumppanuus-tutkimuksissa nousee mukaan esille myös Thompsonin (1983) löytämä mielenkiintoinen jännite suhteessa politiikkaan. Kun lähtökohtaisesti esimerkiksi Weberiläinen määritelmä byrokratiasta käsittää hallinnon ennustettavana ja epäluottamukseen perustuvana toimintana, jossa on selkeä hierarkia ja valtasuhteet, niin modernissa demokratiassa peräänkuulutetaan yhteistyötä, avoimuutta ja samanarvoisuutta. Yhteistyö, avoimuus ja samanarvoisuus ovat siis ristiriidassa byrokratian käsitteen kanssa. Hallinto pohjautuu byrokratian käsitteelle, koettaen samaan aikaan tavoitella avoimuuden ja yhteistyön mallia kansalaisten ja julkisen sektorin sekä sen toimijoiden välille. (Vigoda 2002, 529.)

Kumppanuudessa korostuu Clarksonin ym. (1998, 694) mukaan luottamus ja se miten toimijat ovat toisiaan kohtaan rehellisiä sekä pyrkivät muodostamaan luottamuksellisen suhteen. Suhteessa toimijoilla on velvollisuus toimia hyvässä tahdossa ja toimia läpinäkyvästi sekä tuoda esille henkilökohittaiset tavoitteet. Jotta voitaisiin puhua yhteistyöstä olisi osapuolien jaettava yhteinen tavoite ennen organisaation omaa tavoitetta, joka on ristiriidassa yksityisen yrityksen päämäärän eli voitontuottamisen kanssa. (Bloomfield 2006, 406.) Yhteistyössä omistaja eli tilaaja osallistuu projektin hallintaan ja seuraa projektin toteutumista. Omistajuus koostuu kuntalaisista eli veronmaksajista, jotka seuraavat projektin riittävän hyvää ja edullista toteutusta. Maailman pankki huomauttaakin yhdeksi yksityisen sektorin rahoituksen hidasteeksi julkiselle sektorille suuren eron hallituksen ja yksityisen sektorin odotuksien ja näkemyksien välillä, siitä mikä on järkevää ja hyväksyttävää. Yksityisen sektorin osallistuminen julkisen sektorin hankkeisiin herättää epäilyksiä yksityisen sektorin tavoitteesta tuottaa voittoa. Hankkeen lopputulos kiinnostaa omistajia eli yksilöitä tai organisaatioita, joihin lopputulos vaikuttaa. (El-Gohary, Osman & El-Diraby 2006, 595.)

Lähtökohtana toimii haastavuus muuttaa julkista sektoria innovatiiviseksi ja kuluja säästäväksi toimijaksi ja osa tutkimuksista tuo PPP-yhteistyön puolia esille juuri vallan siirtämiseen. Yksityistäminen sisältää riskin ja neokonservatiiviselta näyttävät pyrkimykset saattavatkin tähdätä kohti liberaalisempia tavoitteita ja julkisen sektorin keventämistä. (Linder 1999, 47-48.)

Sopimuksellisuus

Kumppanuuksissa yhteistyön pitkäaikaisuus rakennetaan sopimuksilla. Sopimukset nähdään hyvän paikallisen yhteistyön mahdollistajina. Kuntien ollessa velvoitettuja kilpailuttamaan palvelunsa, sitoutuu yhteistyö tällaisessa tilanteissa markkinaehtoisuuteen. Kumppanuudessa vaikuttavat siis erilaiset kilpailutuksen sisältöön liittyvät säännökset kuten selkeästi ilmoitettavat vaatimukset, hinta ja valintaperusteet. (Anttiroiko 2010, 33; Haveri & Anttiroiko 2009.)

Tämä tutkimus keskittyy julkisen sektorin infrastruktuurihankkeeseen, jonka Weihe (2005) ja Hodge ja Greve (2007) määrittävät omaksi PPP-ryhmäksi monien kumppanuutta tutkivien tutkimusten keskittyessä juuri infrastruktuurihankkeisiin (Hodge & Greve 2017, 57). Infrastruktuurihankkeissa usein toiminta perustuu tarkkoihin sopimuksiin julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Tällöin yksityiset toimijat rahoittavat ja rakentavat kohteen ja mahdollisesti hoitavat myös käytännön toimintaa tietyn ajan jakson, jonka jälkeen omistajuus siirtyy julkiselle sektorille. (Vining ym. 2005, 200.) Mallia kutsutaan build–operate–transfer (BOT) malliksi. Satunnaisesti julkinen sektori toimii välillisenä asiakkaana maksaen käyttömaksua. Pois lukien esimerkiksi tiehankkeet, joissa käyttäjät maksavat käyttömaksun suoraan yksityiselle toimijalle. (Vining ym. 2005, 200.)

2.2 PPP- mallin käyttöön ottoa ajavat tekijät (drivers of adapting)

Julkisella sektorilla ja politiikassa kumppanuutta on pidetty mahdollisuutena siihen liitettyjen tehokkuuden ja riskinhallinnan etujen sekä yksityisten toimijoiden tuoman pääoman vuoksi. Nämä seikat ovat näkyneet infrastruktuurihankkeissa, joissa yksityinen rahoitus ja riskin siirtyminen julkiselta sektorilta yksityisille toimijoille on nähty hyvänä. Liiketoiminnallisen riskin siirryttyä on julkisen sektorin otettava huomioon lisäksi yhteistyöhön liittyvät riskit. (Hodge 2004, 37.)

Julkisen sektorin näkökulmasta houkuttelevia syitä ovat esimerkiksi taloudelliset säästöt ja budjetissa pysyminen, yksityisen sektorin kyky tarjota tuotanto edullisemmin johtuen osaamisesta ja kyvystä tuottaa innovaatioita sekä julkisen sektorin halu välttää riskin ottamista. Kumppanuus näyttäytyy mahdollisuutena saada kulut budjetin ulkopuolisiksi ja välttää etukäteen syntyviä kustannuksia. (Vining ym. 2005, 199-201; Vining & Boardman 2008, 12; Anttiroiko 2010, 30-31.) Yksityisten toimijoiden on nähty myös kykenevän perimään käyttömaksuja julkista sektoria helpommin. (Vining ym. 2005, 201.) Pääosa kumppanuushankkeista onkin sopimuksiin perustuvia investointihankkeita julkisen- ja yksityisen sektorin välillä. (Anttiroiko 2010, 30-31).

Riskinäkökulma esiintyy useissa tutkimuksissa niiden tutkiessa riskin siirtymistä yksityiselle toimijalle kumppanuushankkeissa ja yhteistuotannossa. Yhteistyössä ja kumppanuudessa vastuun tulisi jakautua työn ja siitä saadun palkkion lisäksi julkiselta sektorilta yritykselle. (Forrer ym. 2012, 476.) Riskin lisäksi tutkimuksissa korostuu innovaatiot, joita odotetaan kumppanuushankkeilta enemmän, kuin tavalliselta yhteistyöltä tai yksityistämiseltä (contracting-out). Juuri uusia ideoita, innovaatioita ja käytäntöjä sekä osaamista julkinen sektori toivoo kumppanuuksien tuovan yksityisiltä toimijoilta. (Hodge & Greve 2017, 57.) Hallinnon uudistamisen näkökulmasta kumppanuus (PPP) julkisen- ja yksityisen sektorin välillä nähdään innovatiivisena tapana uudistaa hallituksen toimintoja ottamalla mallia markkinoilta. Mallia hallituksen ohjelmiin on näin pyritty katsomaan menestyksekkäästi toimivilta yrityksiltä. Yhteistyön (collaboration) on nähty muistuttavan mentorointisuhdetta, jossa vaihdetaan ideoita ja näkemyksiä osapuolien välillä. Yksityisiltä toimijoilta on omaksuttu uusia toimintatapoja ja tehokkuusmittareita, jotka julkiselta sektorilta ovat perinteisten näkemyksien mukaan puuttuneet. (Linder 1999, 42-43.)

Yksityiset toimijat ovat joutuneet kehittämään tehokkuutta ja tuloksellisuutta sekä huomioimaan asiakkaiden vaatimuksia paremmin koventuneessa kilpailutilanteessa. Tällainen kilpailu ja taito etsiä uusia markkinoita sekä tapoja tuottaa palveluita on nähty hyvänä kirittäjänä myös julkiselle sektorille. Tästä näkökulmasta myös julkisessa hallinnossa on nähty kehitystarpeita joustavampaan ja tehokkuutta etsivään suuntaan (neo-liberalismi). Yritykset näyttäytyvät innovatiivisina ja ongelmia ratkovina toimijoina. (Linder 1999, 42-43.) Hirsch (1991) mukaan kuntien pohtiessa kuluja ja veroja tarjoaa yksityinen toimija myös julkiselle sektorille verotulon, jota aikaisemmin ei ollut. Näin yksityisen toimijan mukaan tulo voi tarjota julkiselle sektorille kiinnostavan mahdollisuuden keventää verotaakkaa. (Girth 2014, 350.)

PPP-mallia on myös kritisoitu siihen liitetyillä yksityistämispäämäärillä. Tässä mielessä PPP näytetään vain uutena sanana jo vanhemmalle yksityistämispäämäärälle, jossa julkisen sektorin toimintoja siirretään yksityisen sektorin hoidettavaksi samalla antaen heille oikeuden periä maksu palvelusta. Näin yksityistämisen päämäärä vaikuttaa helpommin lähestyttävältä. (Hodge & Greve 2007, 547.) Verrattuna perinteiseen yksityistämiseen korostuu kumppanuudessa (partnership) yhteys toimijoiden välillä varojen siirtymisen sijaan (Engel ym. 2013, 87). Pelkästään yksityisen sektorin pääoma ei perustele PPP-mallia (Engel ym. 2013, 85). Engel ym. (2013, 85) tuovat esille pohjautuen Hartin (2003) tutkimukseen miten projektin kustannukset kyetään paremmin tunnistamaan PPP-mallissa elinkaarimallin avulla paremmin ja hinnoittelemaan kustannukset paremmin tilanteen mukaan. Tällainen yhteistyö kykenee hänen mukaansa kokoamaan parhaan kokonaisuuden kuluja hyöty-hintasuhteella ja siten asiakkaalle ei koidu ylihintaa tai heikompa palvelua.

Projektin hallinta ja käytännön osaaminen

Yksityiset toimijat on nähty toimintojaan kehittävinä toimijoina, joiden osaaminen projektin hallinnassa ja toteuttamisessa on nähty monipuolisina ja julkiselle sektorille tärkeinä tekijöinä (Shen ym. 2006, 588; Linder 1999, 43-44.) Huono projektin johtaminen, toteuttaminen ja suunnittelu johtavat tilanteeseen, jossa sijoitetulle pääomalle ei saada riittävästi vastinetta ja nämä seikat ovat tuottaneet julkiselle sektorille paineita etsiä uudenlaisia tapoja toteuttaa projekteja ja palveluita (Shen ym. 2006, 588). Operatiivinen ja hallinnollinen apu onkin nähty rahoituksen saamisen lisäksi merkittäviksi syiksi kumppanuuden hyödyntämiseen kuten myös riskin jakaminen yksityisten toimijoiden kanssa (Garvin & Bosso 2008, 163). Myös Frantz (1992) korostaa yksityisten toimijoiden teknistä osaamista ja kykyä toimia kustannustehokkaasti ja laskea näin kustannuksia. (Vining ym. 2005, 201.)

Kun puolesta puhujat alleviivaavat kumppanuuden mahdollistavan pääsyn yksityisen sektorin osaamiseen ja tietotaitoon on Forrer ym. (2010, 477) ja Girth (2014, 349) mukaan merkittävää huomioida sen edellyttävän yrityksiltä valmiutta luovuttaa näitä tietoja julkisen sektorin käyttöön ja toisaalta edellyttävän julkiselta sektorilta vastikkeena suostumista pitkiin sopimuksiin yritysten kanssa. Mielenkiintoisena ja ristiriitaisena suhteessa osaamisen ja julkisen sektorin kehittämiseksi Linder (1999, 43-44) mukaan yhteistyö (partnership) nähdään yleisesti ratkaisuna kaikenlaisiin ongelmiin julkisten palveluiden tuottamisessa eikä niinkään hallinnollisten käytäntöjen uudistamisena. Vastuu käytäntö-

jen kehittämisestä siirtyy hänen mukaansa yksityisille toimijoille tekemällä heitä kiinnostavia tarjouksia ja toimintoja. Vastuu siirtyy näin ollen tuloshakuisille yhteistyökumppaneille ja toimintojensa kehittämisen sijaan julkinen sektori pyrkii säästämään rahaa kilpailuttamalla toimijoita.

Pollit ym. (2001, 275) mukaan myös vallan desentralisointi ja automatisointi vaikuttavat PPP- mallin kasvavaan käyttöön. Näin pyritään kehittämään julkisen sektorin toimintaa ja hankintaa (Vining ym. 2005, 200). Sen lisäksi julkinen sektori saa kevennettyä sääntelyään (Linder 1999, 43-44.) Mallia ajavia tekijöitä on monenlaisia. Näyttäisi, että yksityiset toimijat ovat halukkaita pääsemään osaksi markkinoita ja julkisten toimijoiden halukkaita kehittämään toimintaansa tiukassa taloudellisessa tilanteessa ja tilanteessa, jossa julkiselle sektorille suuntautuu uudistamispaineita.

Lainan saanti ja kulut budjetin ulkopuolelle

Koska verotuksen korottaminen tai lainan kasvattaminen on julkisella sektorilla haastavaa, näyttäytyy yksityinen rahoitus ja ennakkoon tulevien kustannuksien minimoiminen hyvänä vaihtoehtona. Julkisen lainan ottaminen on noussut yleiseksi aiheeksi myös vaaleissa ja ristiriitaista onkin tästä näkökulmasta äänestäjien kasvavat vaatimukset palveluiden lisäämiseen ja samalla julkisen lainan määrän pienentämiseen. (Shen ym. 2006, 588; Quiggin 2005, 445; Pozen 2003, 264; Linder 1999, 43-44.) Etukäteiskustannusten vähentämisen lisäksi PPP- mallin ansiosta kustannukset eivät näy Marlov ja Joulfaian (1989) mukaan julkisen sektorin taseessa eivätkä virallisessa budjetissa. (Vining & Boardman 2008, 12). Myös Bing, Akintoye, Edwards ja Hardcastle (2005, 127) tutkimuksessaan mukailevat Akintoye ym. (2001) tulosta, jonka mukaan kustannuksien saaminen budjetin ulkopuoliseksi poliittisten hyötyjen, kuten budjetin tasapainottamisen ja hallituksen lakisääteisten vaatimuksien vuoksi.

Mahdollisuus tuottaa vaaditut julkiset palvelut sääntöjen puitteissa lisäämättä kuitenkaan julkisen velan määrää ja jakamalla riskejä yksityisien toimijoiden kanssa näyttäytyy julkisen sektorin näkökulmasta varsin mielekkäänä (Girth 2014, 358; Garvin & Bosso 2008, 163). Kumppanuus on nähty jopa ainoana ratkaisuna tiukassa taloudellisessa tilanteessa arvokkaiden investointihankkeiden tekemiseen, joihin varat eivät muuten riittäisi (Girth 2014, 349; Pozen 2003, 264).

Ilmiö on näkynyt eri puolilla maailmaa kuten Pohjois-Amerikassa, Euroopassa ja Australiassa korkeita pääomia vaativissa hankkeissa kuten logistiikka, viemäri- ja vesi tuotanto (Vining ym. 2005, 201). Hankalaan taloudelliseen tilanteeseen ja laadukkaamman palvelun tuottamiseen kumppanuutta

on hyödynnetty myös Venäjällä (Aksenova-Sorokhtei, Baranovskaya & Riekkinen 2017, 18). Yksityistä pääomaa ja yhteistyötä on käytetty myös vankilaprojekteissa Yhdysvalloissa aina 1800-luvulta ja myöhemmin Englannissa (Pozen 2003).

Venäjällä julkinen sektori on rahoittanut autoteollisuutta ja maataloutta lisäämällä näin maatalouden tuotantomahdollisuuksia. Riskit liittyvät yksityisten toimijoiden näkökulmasta julkisen sektorin heikkoon tilivelvollisuuteen ja voimakkaaseen vaikutusvalttaan suhteessa yksityisiin toimijoihin. Perustuslain kehittäminen PPP-kumppanuuksien osalta näyttäytyy alkuna investointiriskien hallinnassa. Vaikka PPP-laki listaa mekanismeja projekteja varten, jättää se vielä riskitekijöitä auki sopimusehtojen osalta. Lain tulisi sisältää kriteereitä asioista, joita PPP sopimukseen liittyy ja avata niitä esimerkiksi sosiaalisen merkittävyyden näkökulmasta. (Aksenova-Sorokhtei ym. 2017, 21-23.)

Kuntien halua hyödyntää kumppanuutta ja yksityistä pääomaa sekä osaamista tukevat myös kiinnostavalla tavalla Fernandez, Ryu ja Brudney (2008, 445) ja Joassart-Marcelli ja Mussi (2005, 493) näytöt siitä miten heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat ja esimerkiksi esikaupunkialueet ovat olleet taipuvaisempia markkinaehtoiseen palvelun tuotantoon ja ulkoistamiseen. Heidän mukaansa heikossa taloudellisessa tilanteessa olevilla kunnilla näyttäisi olevan heikommat mahdollisuudet luoda kunnan omistamia toimintoja.

Hallitus toivoo mieluummin kustannuksien näkymistä tulevaisuuden hallituksilla sen sijaan, että ne näkyisivät heidän toimikaudellaan. Hallitus, joka on halukas pysymään vallassa useamman kauden tuo esille myös tulevaisuuteen siirrettäviä kustannuksia. Lopulta kaikki poliitikot ovat kuitenkin halukkaampia rakentamaan infrastruktuuria ja tuottamaan palveluita siten, että kustannukset eivät näy budjetissa ja ovat mielellään tulevaisuuteen siirrettyjä. Vaikka kustannukset näkyvät vasta tulevaisuuden poliitikoilla ja on jaettu pidemmälle aikavälille, on huomion arvoista nähdä myös tällaiset hankkeet tosiasiallisina ja jonkun jossain vaiheessa maksettavina kuluina. (Vining & Boardman 2008, 12-18.) Kustannukset näkyvät myöhemmin Jenkinson (2003, 325, 333) mukaan esimerkiksi asiakasmaksuina tai vuokramaksuina, joka on verrattavissa lainan maksuun takaisin ja sisältää sitä riskiä, jonka yksityinen toimija otti hankkeen aikana.

Julkisella sektorilla rahoituksesta syntyvät kulut voivat olla myös yksityistä sektoria matalammat. Yhdysvalloissa verotuspolitiikka suosii julkista sektoria lainojen osalta. Vastaavasti Kanadassa ei valtion tasolla tarjota veroetuja mutta maakunnissa (Province) tarjotaan usein lainaa pienemmällä korolla. (Vining ym. 2005, 203.) Vastaavasti Bettignies ja Ross (2004, 146-147) toteavat, ettei julkisen sektorin edullisempi lainan saanti ole ollenkaan varmaa (Vining ym. 2005, 203). Toisaalta PPP-

hankkeille jotkin valtiot tarjoavat veroetuja (Vining ym. 2005, 203). Julkisen sektorin ja poliitikkojen näkökulmasta tilanteessa joudutaan tasapainottelemaan poliittisten kustannuksien ja hyötyjen ja siirrettyjen kustannusten, kuten heikko palvelujen laatu tai korkeat käyttökustannukset sekä ulkoistettujen kustannuksien tasapainon kanssa. (Vining & Boardman 2008, 18.) Yksi esimerkki Suomesta on ollut sähköverkkoyhtiö Caruna, joka syntyi valtio-omisteisen Fortumin myydessä sähköverkkoliiketoimintansa yksityisille sijoittajille. Tämä johti rajuihin hinnan korotuksiin sähköverkkomaksuissa ja erilaisiin verojärjestelyihin. (YLE, 30.11.2018; YLE, 30.11.2018.)

Lopulta pääsyyksi hyödyntämiseen Vining ym. (2005, 201) kertovat taloudellisen riskin siirtämisen pohjaamalla löydöksensä UKNAO (1999) ja NHS (1999) sekä HM Treasury (2000) tutkimuksiin. Taloudellisen riskin siirtämisen mahdollisuus koskien projektin kustannuksia ja tulevaisuuden tulovirtoja on esimerkiksi Britanniassa ollut yksi pääsyyistä PPP- mallin hyödyntämiseen. Näkemykset siitä kuitenkin vaihtelevat ja Vining ym. eivät pidä sitä tärkeimpänä taloudellisena syynä PPP-mallin käyttämiseen. (Vining ym. 2005, 201-202.)

Kustannustehokkuus ja työvoiman jousto

Yksityistä sektoria on pidetty kustannustehokkaana, joka johtuu yksityisen sektorin päämäärästä tehdä työtä kustannustehokkaasti ja minimoida kustannuksia. Toiminnan kustannustehokkuuden lisäksi yksityisillä toimijoilla nähdään olevan hyvät projektinhallintakyvyt ja hankintaosaaminen, jotka korostuvat projektin operationaalisissa- ja hallinnollisissa vaiheissa. Kustannussäästöä tuovana tekijänä nähdään myös yksityisen sektorin työvoiman joustavuus ja kuuluminen joustavamman työsuojelun piiriin. Nämä asiat näkyvät erityisesti innovaatioiden ja teknisen osaamisen muodossa. (Vining ym. 2005, 202-203.)

PFI-mallin eli yksityisellä rahoituksella tehdyn hankkeen uskotaan tuovan valtion budjettiin helpotusta ja lisää kapasiteettia muihin asioihin. Toisena mallin uskotaan tuottavan enemmän arvoa käytille rahalle. (Hodge & greve 2007, 548.) Kustannustehokkuutta on pidetty Vining ja Boardman mukaan suurimpana syynä kumppanuusmallin hyödyntämiseen ja he tuovat esille mallin vaillinaisuuden. Epätäydellisyys näkyy transaktiokustannuksien huomioimatta jättämisinä. Näitä kustannuksia ovat neuvottelukustannukset, valvonta, ja mahdolliset uudelleen neuvottelut ja vaikka nämä kusan-

nukset eivät olisikaan hankkeen budjetissa, ovat ne jossakin kohti julkisen sektorin budjetissa. Sosiaaliset kustannukset tulisi huomioida kumppanuuden taloudellista tehokkuutta arvioitaessa. (Vining & Boardman 2008, 14.)

Yksityisten toimijoiden erikoistumisen tiettyyn toimintaan tuo heille laajan kokemuksen siitä ja mahdollistavaa edullisemman palvelun tuottamisen tai rakentamisen. Julkisella sektorilla taas kokemusta on laajemmin eri asioista ilman syvällistä ymmärrystä yksittäisestä asiasta. Yksityinen sektori nähdään halukkaampana säästämään kuluissa ja kehittämään toimintaansa kustannustehokkaaksi, verrattuna julkiseen sektoriin. Kustannustehokkuuden hakeminen kehittää yrityksen projektin hallinnan ja johtamisen taitoja. Yritykset pääsevät lisäksi hyödyntämään heikomman työsuojelun piirissä olevia työntekijöitä saaden joustavuutta työvoiman kustannuksiin. Normatiivisesta näkökulmasta tekninen tehokkuus on paras syy puolustaa PPP- mallia. Väitettä tukevat monet budjettiylitykset julkisesti toteutetuissa infrastruktuurihankkeissa. Merkittävää on huomioida, että tuloksena yksityisen toimijan kustannustehokkuudesta seuraa enemmän tuloja yksityiselle toimijalle, kuin vähemmän kustannuksia julkiselle sektorille. Julkisen sektorin kalliimpaan ja tehottomampaan palvelun tuotantoon ja rakentamiseen syynä on nähty sen monopoliasema ja siitä johtuva tehottomuus. (Vining & Boardman 2008, 13.)

Kustannustehokkuutta on myös kritisoitu sillä, että julkisella sektorilla on usein mahdollisuus saada lainaa pienemmällä korolla verrattuna yksityiseen toimijaan. Yksi syy tähän on, että yksityinen toimija voi pahimmassa tapauksessa joutua konkurssiin. Yksityinen toimija pyrkii myös tuottamaan voittoa, joten hintaan sisältyy tuottava ja riskin kattava korko. (Bettignies ja Ross 2004, 146.) Julkisella sektorilla on nähty myös paremmat mahdollisuudet hajauttaa riski useisiin erillisiin hankkeisiin verrattuna yksityiseen toimijaan. Halvemman lainan saamista kuitenkin kritisoivat tuloksellaan, jonka mukaan yksityinen toimija kykenisi saamaan lainan paremmilla ehdoilla. PPP-malleille on alettu joissakin maissa myöntää verottomia etuja, joka on sosiaalisesta näkökulmasta katsottuna riskitöitä niiden toimiessa juuri ensisijaisina tekijöinä. Koska julkisen sektorin tulisi pyrkiä vähentämään kustannuksiaan ja negatiivisia ulkoisvaikutuksiaan laatu huomioimalla tulisi myös yksityisten kumppaneiden tavoitteet ottaa huomioon. (Vining & Boardman 2008, 15-16.)

Lopulta julkisen sektorin näkökulmasta yksityinen palvelun tuotanto näyttäytyy poliittisesti helpommin lähestyttävältä, sillä maksun siirtyminen asiakasmaksun muotoon vähentää julkisen sektorin nettokustannuksia. Suorat asiakasmaksut näyttäytyvät reilummilta ja perustellummilta myös veronmak-

sajien näkökulmasta, kuin julkisen sektorin keräämät verot tai muut rahoitusmuodot yrityksen tehdessä oikeutettuna nähtävää liiketoimintaa. (Vining & Boardman 2008, 15; Vining ym. 2005, 202.) Yksityisten yritysten kerätessä asiakkailta maksut, vähenee niiden poliittinen vaikutus ja näin yksityisten toimijoiden on julkista sektoria oikeutetumpaa tehdä esimerkiksi korotuksia hintoihin ja perustella niitä liiketoiminnallisilla syillä (Vining ym. 2005, 202).

2.3 Riskinäkökulma PPP- malliin

Kolmantena teemana PPP- tutkimuksissa on esiintynyt riskin siirtämisen ja riskien hallinta. Siihen liittyy julkisen sektorin toiveet siitä, kuinka riskien siirtäminen kumppanuudessa helpottaa palveluntuotantoa ja rakentamista ja riskienhallintaa hankkeissa. Riskin siirtymistä tulisi tarkastella myös yksityisen sektorin näkökulmasta. Käytännössä tutkimuksissa riskiä tarkastellaan kumppanuus malliin liittyen ja toisaalta rakennusprojektissa olevia riskejä.

Julkisen sektorin näkökulmasta kumppanuudessa kiehtoo yksityisten toimijoiden lupaukset tuoda taloudellista hyötyä julkiselle sektorille hankkeisiin. Yksi malleista yhdessä tekemiseen on vuokraa-osta (lease-purchase), jossa yksityisille toimijoille riski siirtyy hankkeen valmistuessa. Järjestely eroaa perinteisestä yksityistämisestä ja tarjoaa julkiselle sektorille mahdollisuuden tehdä vähemmällä enemmän. Neoliberalistisen näkökulman mukaan yhteistyössä tarjoutuu mahdollisuus kaventaa julkisia palveluita ja näin julkisen sektorin kuluja. PPP-tutkimuksissa riskin siirtyminen ja ongelmien muuntaminen esiintyivät paljon. (Linder 1999, 45-46.) Kun julkisen sektorin roolia järjestäjänä tarkastellaan riskin siirtämisen näkökulmasta, muuttuu se kiinnostuksen palveluiden järjestämiseen siirtymisenä kohti markkinoita. Näin yksityiset toimijat pääsevät nauttimaan julkisen sektorin resursseista sen sijaan, että julkinen sektori pääsisi nauttimaan yksityisen sektorin tuomien resurssien tarjoamasta vipuvarresta. (Linder 1999, 45-46.) Kumppanuushankkeissa riskejä on perinteisiin hankkeisiin verrattuna enemmän johtuen PPP mallin kompleksisuudesta (Cheung ja Chan 2011, 410).

PPP-mallia ja yksityistämistä perustellaan paljon valinnanvapaudella (Alueuudistus 30.11.2018). Ristiriidassa tähän näkökulmaan Bloomfield (2006, 408) tuo Tsybinen (2003, 3) tuloksen siitä, että pitkissä sopimuksissa yrityksellä on tosiasiassa monopoli palvelun järjestämiseen, kun taas lyhyissä sopimuksissa julkinen sektori kykenee neuvottelemaan sopimuksen ehtoja uudelleen esimerkiksi tilanteen tai toimintaympäristön muuttuessa. Yksityistämisen tarkoituksena on tuoda palvelun tuotanto

markkinakilpailun piiriin ja saada näin vaikutettua palvelun laatuun ja tuotantotehokkuuteen. Se on kuitenkin ristiriidassa pitkien sopimuksien kanssa. (Bloomfield 2006, 408.)

Julkisen sektorin läpinäkyvyys

Yksi syy kumppanuusmallin hyödyntämiseen on vaatimukset julkisen sektorin kehittymiseen ja siltä odotetaan uusia tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden järjestelmiä, jotta voidaan varmistaa julkisen sektorin pitkän aikavälin liiketoimintaratkaisut (Bloomfield 2006, 410). Yksityisellä rahoituksella tehtyjä hankkeita kohtaan esiintyy myös kritiikkiä. Britanniassa 90-luvulla tehdyt tutkimukset osoittavat, ettei yksityinen rahoitus tarjoa enempää julkista infrastruktuuria tehdessä, kuin julkisella rahalla toteutettu rakentaminen. Tosiasiassa yksityisellä rahalla rakennettu infrastruktuuri on vain korvannut sen, mitä julkisella rahalla olisi voitu rakentaa. Tulokset asettavat laajan näkemyksen siitä, että yksityinen rahoitus tuo julkiselle sektorille lisää liikkumavaraa kyseenalaiseksi. Kun tarkastellaan kriittisesti yksityisellä rahoituksella toteutettuja hankkeita, niin esimerkiksi Britanniassa näytöt ovat ristiriitaisia. Hankkeita, joissa säästettiin tai jotka onnistuttiin hyvin, uutisoitiin poliittisista syistä. Pitkien sopimuksien kustannuksista myöhemmin ei kuitenkaan ollut varmuutta. (Hodge & Greve 2007, 549.)

Näyttäisi mittaamisen näkökulmasta, että yksityisellä rahalla tehdyn julkisen projektin tekemisen olemus on muuttunut aikojen saatossa. Tutkimuksessaan Hodge ja Greve nostavat esille Edwards ym. (2004) tuloksen, että keskustelu on muuttunut julkisen velan suuruuden huolista kohti rahalle tuotetun arvon mittaamista. Näyttäisi, että säästöt erilaisissa rakennushankkeissa johtuvat riskin siirtymisestä julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Hodge ja Greve tuovat esille Pollitin (2002) tutkimuksen löydöksen, jonka mukaan yksityisen rahoituksen malli voi sopia hyvin tiehankkeisiin tai vankiloiden rakentamiseen, mutta vain rajoitetuin hyödyin sairaaloihin tai kouluprojekteihin. PPP-mallin hyöty/hintasuhteen mittaamisessa tulee ottaa huomioon monenlaisia tekijöitä, joka on näkynyt myös tutkimuksissa. Hodge ja Greve nostavat tutkimuksessaan esille Englishin (2005) tuloksen, että julkisen sektorin haasteena on sisällyttää tarjoukseen ja yhteistyön sopimukseen riittävän hyvin yhteiskunnallisen vastuun kuntalaisia kohtaan. Toisin sanoen kunta voi Englishin mukaan tarttua edullisimpaan tarjoukseen, jossa pitkässä juoksussa yhteiskuntavastuu voi kärsiä, kun joissakin tilanteissa olisikin kokonaisuuden kannalta parasta valita jokin ei halvin ratkaisu. (Hodge & Greve 2007, 547-551.)

Hallinnan rooli korostuu PPP-mallissa etenkin monimutkaisemmissa hankkeissa, kuten terveydenhuollossa. PPP-malli herättää kysymyksiä siitä, kuinka julkisen sektorin ja kansalaisten päämäärät voidaan turvata tulevaisuuteen katsottaessa ja kuinka julkinen sektori hallitsee sopimuksien monimutkaisuutta. (Hodge & Greve 2007, 551.)

Riskin sopiva ulkoistaminen

Merkittävää on myös riskin sopiva ulkoistaminen, sillä liiallinen siirtäminen voi Zitron (2006) mukaan aiheuttaa monenlaisia riskiskenaarioita, vähentää tarjoajien määrää ja aiheuttaa opportunistia tarjoajien keskuudessa (Xiong ym. 2017, 76). Käytännössä se voi näkyä Atkintoye ym. (2003) ja Zhu ym. (2016) mukaan myös kilpailutusvaiheessa tehdyssä sopimuksessa liian pienenä hintana, jota myöhemmin tarkastetaan urakan edetessä uusissa neuvotteluissa (Xiong ym. 2017, 76-78). Riski preemion ollessa korkea, on Bing ym. (2005, 126-127) mukaan myös julkisella sektorilla intoa kantaa suurempi osa riskiä kauppahinnan pienentämiseksi.

Riskinsiirtämistä, kustannustehokkuutta ja säästöjä on pidetty perusteena mallin hyödyntämiselle ja tutkimukset ovat osoittaneet, ettei tavoitetta ole aina onnistuttu saavuttamaan. Epäonnistuminen on näkynyt erityisesti tuloihin liittyvän käyttöriskin siirtämisessä yksityisille toimijoille. Tämä on näkynyt korkeina vaihtoehtokustannuksina, kuten ex-ante kustannukset sopimusvaiheessa ja ex-post- sopimuskustannukset, joita ovat seurantaan, uudelleenneuvotteluun ja valmistumiseen liittyvät kulut. Kulujat kumppanuudessa ovat aiheuttaneet molemmat sektorit. (Vining & Boardman 2008, 11.)

Esimerkiksi Kanadassa on julkisella sektorilla ollut ajoittain vaikeuksia vähentää kokonaiskustannuksia tai budjettiriskiä ja vastaavasti yksityisillä toimijoilla on ollut haasteita tuoton luomisessa. Väitteiden paikkaansa pitävyyttä tulee arvioida kriittisesti, sillä yritykset näyttävät olevan taipuvaisia kertomaan julkisesti kuluista paljastamatta kuitenkaan todellisia tuottoja. Lisäksi yllättävää on, että PPP mallit ovat hajonneet perinteisiä sopimuksia nopeammin julkisen sektorin ostojen, sopimusmuutoksien, yrityksen konkurssin tai näiden sekoitusten vuoksi. Lopputulema on usein ollut jopa pitkäaikainen konflikti ja kustannusten nousu jonkun tai kaikkien osapuolien aiheuttamana. (Vining & Boardman 2008, 11; Vining ym. 2005, 200-201.)

Yksi syy siihen, että julkinen sektori on epäonnistunut siirtämään riskiä yksityiselle sektorille, selittyy yksityisen sektorin haluttomuudella ottaa riskiä kannettavakseen. Esimerkiksi rahallisen tuloksen

epävarmuus vaikuttaa myös riskin määrään, jonka yksityinen sektori on valmis kantamaan. (Vining & Boardman 2008, 36.) Myös julkisella sektorilla on ollut haasteita saavuttaa taloudellisia tai budjettillisia vähennyksiä. Hankkeissa julkinen sektori on kohdannut kohonneen poliittisen riskin sen sijaan, että olisi saavuttanut toivotun riskin vähentymisen. Samaan aikaan yksityinen sektori on kohdannut haasteita tuoton luomisessa ottaen kuitenkin samaan aikaan myös huomioon yksityisen sektorin taipumuksen paisutella tappioita ja piilotella mahdollisia voittoja. (Vining ym. 2005, 200.)

Korkeimman tuottoepävarmuuden hankkeet ovat olleet laajimpia ja niissä on näkynyt yksityisen sektorin haluttomuus kantaa suurta riskiä epävarmaa tuottoa tavoiteltaessa. Myös transaktiokustannukset näyttävät olevan korkeita, kun pääomaa vaaditaan paljon, tuotto on epävarmaa ja sopimushallinta on heikkoa. Tilanne on erityisen heikko julkisen sektorin yrittäessä ulkoistaa kuluriskiä ja liikevoittoriskiä. Tilanne pahenee entisestään ja transaktiokustannukset ovat korkeammat, kun rakentamisen riskit ja tulo-riskit ovat korkeat ja nämä kulut on ulkoistettu yksityiselle toimijalle. (Vining & Boardman 2008, 37.) Bloomfieldin (2006, 405) tuo Werkmanin ja Westerlingin (2000, 63-66) mainitseman tapauksen, jossa Massachusetsin 23 kaupunkia perustivat North East Solid Waste Commiteen (NESWC) PPP-mallin ja tekivät pitkäaikaisen sopimuksen jätehuollosta perustuen öljyn hinnan optimistiseen nousu-arvioon. Todellisuudessa myöhemmin on voitu todeta, että kun yleisesti kunnat maksavat jätemaksua noin 50 dollaria tonnilta tuli NESWC yhteisön kunnille maksettavaksi 104 dollaria tonnilta. Syynä tähän oli sopimuksessa määritelty minimi jätetoimitusmäärä, jonka kunnat joutuivat aina vähintään maksamaan. (Bloomfield 2006, 405.)

Hankkeen onnistuminen taloudellisesti – Kenelle?

Taloudellista onnistumista arvioitaessa on tärkeää tunnistaa eri toimijoiden intressit ja erottaa markkinalliset tavoitteet julkisen sektorin ja veronmaksajien tavoitteista. Tutkimuksissa näkökulmat vaihtelevat kannattamisesta kritisointiin. On tärkeää tunnistaa toimijoiden roolit ja kyetä erottamaan yksityiset ja markkinalliset tavoitteet julkisen sektorin tavoitteista. Yksityinen sektori ja sen rahoitusmahdollisuudet voivat näyttäytyä lyhyellä tähtäimellä hyvänä helpotuksena rahoitukseen liittyviin kysymyksiin. Yhteistyössä on osattava nähdä kokonaisuus ja otettava mahdolliset hallinnalliset haasteet. Roolien epäselvyys voi PPP-hankkeessa aiheuttaa hallinnan haasteiden syntymistä. (Hodge 2004, 46.)

Hodge nostaa tutkimuksessaan esille, miten Duffyn (1999) mukaan sijoittajien intressit on suojattu kansalaisten intressien sijaan. Julkisen sektorin edun näkökulmasta Hodge esittää Russell ym. (2000) tuloksen siitä, miten valtion tulisi välttää kymmeniä vuosia kestäviä sopimuksia ja kiinnittää huomiota siihen, että hankkeet olisivat julkisen sääntelyn piirissä. Kokonaisuutta tarkastellessa on tunnistettava mitkä puheet ovat markkinapuheita ja mitkä taas perustuvat tosiasiallisesti kansalaisten etujen ajamiseen. Kansalaisten eli omistajien ja asiakkaiden näkökulmasta kumppanuudessa mahdollisuus käytettyjen rahojen ja niillä saavutettujen etujen tunnistamiseen hämärtyvät. Kriittistä on, että kansalaiset joutuvat lopulta maksajiksi, mikäli hankkeen hinta muodostuukin sovittua suuremmaksi. (Hodge 2004, 46.) Bloomfield (2006, 403) korostaa velvollisuutta tuoda hanketta ja rahojen käyttöä läpinäkyväksi kansalaisille. Julkisella sektorilla tulisi olla Gheren (2001) mukaan kyky tunnistaa, mitä se oikeastaan tarvitsee ja mitä yksityinen toimija sille voi tarjota eli on tärkeää tarkastella mitä julkinen sektori saa yksityiseltä sektorilta vaihdossa tarjoamistaan resursseista (Forrer ym. 2010, 478).

Riskin määrittely

Kun tarkastellaan riskin siirtymistä ja hallintaa korostuu Goldsmithin ja Eggersin (2004, 141) mukaan riskienmäärittelyn tärkeys hankkeen alkuvaiheessa. Riskin määrittelemisen puuttuminen saattaa ajaa tilanteeseen, jossa toimijat tekevät ainoastaan sopimuksessa määritellyt asiat eivätkä osallistu riskin ottamiseen siinä määrin, kuin yhteistyössä voisi odottaa. (Forrer ym. 2010, 479-480.) Yhteistyön toimivuuden näkökulmasta riski tulisi kohdistaa toimijalle, joka kykenee sen parhaiten kantamaan ja tuottaa julkiselle sektorille parhaan hyödyn (Engel ym. 2013, 87). Myös julkisen sektorin vastuulla on osallistua riskin kantamiseen ja otettava vastuuta palvelun toiminnasta sekä pidettävä erilaiset keskeytykset tai häiriöt poissa (Forrer ym. 2010, 479).

Laajemmin PPP-mallia arvioitaessa tulisi Kapsalin (2011) mukaan ottaa huomioon monista tekijöistä kuten yksilöt, prosessit ja teknologiat koostuva kokonaisuus, jotka pyritään saamaan yhteistä tavoitetta toteuttavaksi (Loosemore & Cheung 2015, 1326). Kapsali (2011, 405) tuo tutkimuksessaan esille uusien johtamistapojen merkityksen hankkeissa ja kokonaisuuden näkemisen sen sijaan, että keskitytään perinteisiin johtamistyyliin kuten hierarkia ja kommunikaation muodollisuus sekä mittaamistavat. Nyagwachi (2008), Masafumi (2009), Aragao & Nascimento (2010), Jang (2010) ja Xu ym. (2012) tuovat myös esille systeemisen ajattelun merkityksen ja huomion kiinnittämisen tärkeyden

kohti ihmisten vuorovaikutusta sekä riskien arvioimista näistä lähtökohdista (Loosemore & Cheung 2015, 1326).

2.4 Riski näkökulma hanketasolla

Kumppanuuden riskejä tarkastellaan monissa tutkimuksissa infrastruktuurihankkeen näkökulmasta. Onkin tärkeää erottaa PPP-mallia kohtaan esitettyjä riskejä eri toimijoiden näkökulmista niistä riskeistä, jotka liittyvät yleisesti esimerkiksi rakentamiseen ja esiintyvät rakentamisessa yleisesti. Seuraavaksi on lueteltu teemoja, jotka liittyvät projektissa oleviin erilaisiin riskiulottuvuuksiin.

Projekteissa olevia riskejä liittyy siinä oleviin toimijoihin ja toimimiseen, tarkemmin ne jakautuvat sen eri osien välillä projektiin-, hallitukseen-, asiakkaisiin-, malliin-, urakoitsijaan-, asiantuntijoihin- ja markkinoihin liittyviin riskeihin. Projekteissa riskit sisältävät aikataulujen ja budjetin pettämiset, heikon sopimuksen hallinnan, sopimukselliset, myöhästymiset tarjouskilpailussa ja valintaprosesseissa ja huonon kommunikaation osapuolien välillä. (Shen ym. 2006, 588-590.)

Julkiseen sektoriin (hallitukseen) liittyvät riskit käsittävät epäpätevyyden projektin budjetoinnissa, käyttöoikeuksien saamisen myöhästymiset, muutokset säännöissä ja laeissa, puutteet projektin hallinnoissa ja hallinnolliset häiriöt. (Shen ym. 2006, 588-590.)

Asiakkaisiin (toimeksiantaja) liittyvät riskit sisältävät epäpätevää budjetointia, heikkoa projektin esitelyä, projektin tietojen moninaisuus, urakoitsijan valituksien tilityksien myöhästymiset, projektin kontrollin heikkous. Shen ym. (2006, 588-590.) Omistajataho (stakeholders) saattaa lisäksi Kwak ja LaPlace (2005) mukaan yliarvioida oman riskin kantokykynsä (Xiong ym. 2017, 77).

Malliin liittyvät riskit tarkoittavat epäpäteviä pohjatutkimuksia, viiveet mallintamisessa ja epäselvyydet sekä epäjohtonmukaisuudet mallissa ja mallin muutoksissa. *Urakoitsijaan* liittyvät riskit sisältävät epäpäteviä odotuksia, taloudellisia vaikeuksia, kokemuksen puutetta, huonoa johtamista, vaikeuksia kontrolloida aliurakoitsijoita. (Shen ym. 2006, 590.)

Asiantuntijoihin liittyvillä riskeillä tarkoitetaan kokemuksen puutetta, toiminnan viivästyksiä ja heikkoa kommunikaatiota projektin eri osapuolien kanssa. (Shen ym. 2006, 590.)

Markkinoihin liittyvät riskit sisältävät palkkojen nousua, pulaa teknisesti osaavista henkilöistä, materiaalien inflaatiota ja tarvittavien välineiden puutteellisuutta. (Shen ym. 2006, 590.)

Politiikkaan ja mielipiteen ilmaisuun liittyvät riskit voivat käytännössä esiintyä Chung ym. (2010) mukaan esimerkiksi pitkänä mielenilmauksen aiheuttamana työnseisauksena päästöjen aiheuttamista kohtaan Macaon sillalla Hong Kongissa (Xiong ym. 2017, 78).

Toimialana rakentaminen on kompleksista ja sisältää suuria riskejä ja ehkä siksi juuri infrastruktuurihankkeita on käsitelty paljon PPP tutkimuksissa. Infrastruktuurihankkeisiin liittyvät riskit ovat poliittisia, taloudellisia, teknisiä ja operationaalisia riskejä. Lisäksi riskejä liittyy rahoittajaan, markkinoihin, verkostoon, toimintaympäristöön, teollisiin suhteisiin ja sääntelyyn. Tyypillisesti riskit esiintyvät normaaleissa dokumenteissa ja huomionarvoista on, etteivät riskit esiinny yksinkertaisina ja erillisinä. Riskit voivat hallitsemattomina johtaa monenlaisiin ongelmiin ja aiheuttaa monenlaisia mahdollisuuksia projektin epäonnistumiseen. Merkittävää on useiden PPP –projektien politisoituneisuus ja se miten esimerkiksi muutokset hallituksessa voivat aiheuttaa projektille ongelmia (Loosemore & Cheung 2015, 1326).

Riskien arviointi on haastavaa myös kansalaisten eli veronmaksajien näkökulmasta johtuen monimutkaisista rahoituskuvioista (Bloomfield 2006, 404). Sama tulee ilmi myös Massachusetts office of the inspector general (1997a, 33-39) tuloksessa, etteivät veronmaksajat kykene näkemään monimutkaisen vuokrasopimusjärjestelyn läpi, miten he esimerkiksi joissakin tapauksissa maksavat hankkeen kustannukset takaisin käyttömaksuina. Tällöin maksettavaksi jää myös projektille saatu yksityinen rahoitus. (Bloomfield 2006, 404.)

Rahoitusjärjestelyt voivat toteutua monin tavoin. Yksityinen toimija on esimerkiksi käyttänyt myös lainoja siten, että julkisen sektori on maksanut erilaisien lupamaksujen muodossa rahaa takaisin yksityiselle sektorille. Julkinen sektori on maksanut myöhemmin EPA (2000, 8) mukaan näitä lainoja takaisin erilaisien vuokrasopimuksien muodossa. (Bloomfield 2006, 404) Bloomfield (2006, 404) mainitsee Wardin (1998) esille tuoman Cranstonin sopimuksen, jossa Cranstonin kaupunki Rhode Island:issa sai 48 miljoonaa dollaria toimilupamaksua yksityiseltä urakoitsijalta jätevesijärjestelmän uusimiseen. Andersonin (2003) johtopäätöksen mukaan kaupunki säästy budjetin alijäämältä ja maksoi lainan takaisin yleisestä rahastosta. (Bloomfield 2006, 404.)

Kumppanuusmalleja puolustetaan paljon riskin siirtymisellä ja siksi on merkittävää arvioida sen todellista jakautumista ja hallintaa. Julkisen sektorin näkökulmasta riskien hallinta nousee merkittäväksi erilaisissa rakennushankkeissa johtuen muun hankkeiden varsin suurista budjeteista ja projektien kompleksisesta luonteesta sekä niihin sisältyvistä ennalta arvaamattomista tekijöistä. Lisäksi rakennushankkeissa näkyy myös laaja koordinoinnin haaste. Merkittävää on tarkastella riskien hallinnan näkökulmasta myös mukana olevien toimijoiden hyvin monenlaisia ja jopa toisiaan kohtaan ristiriitaisia intressejä. Intresseihin liittyen kysymys siitä, mitä pitäisi yksityistää on jatkunut jo pitkään. (Hodge 2004, 37.)

Tärkeää on ottaa huomioon myös yksityisten toimijoiden näkökulma riskin siirtymisessä, sillä kun julkisen sektorin kiinnostus yhteistyöhön on ollut riskin siirtämisen mahdollisuus aiheuttaa se yksityisille toimijoille aiempia suurempia riskejä riskin kantamisen muodossa. Riskit saattavat lisäksi olla toimijoiden normaalin osaamisen ja kokemuksen ulkopuolisia. (Xiong, Zhao, Yuan & Luo 2017, 76.) Grimshaw ym. (2002) ja Whorley (2001) tutkimusten mukaan yksityiset toimijat ovat kyenneet huomioimaan riskit julkista sektoria paremmin (Demirag ym. 2012, 1318). Toinen merkittävä riskinäkökulma liittyy informaatioon ja epäpätevään päätöksentekoon, joiden seurauksena hankkeessa saatetaan ottaa liikaa riskiä ja luoda epärealistisia riskiarvioita (Xiong ym. 2017, 77). Haasteellista riskin arvioimisesta PPP hankkeissa tekevät monet asiat kuten toimijoiden moninaisuus ja moninaiset riskialueet kuten tekninen toimintaympäristö, hankkeeseen liittyvä sääntely ja poliittinen- sekä taloudellinen monimutkaisuus (Demirag, Khadaroo, Stapleton & Stevenson 2012, 1318). Yhden merkittävän riskin hankkeisiin tuovat myös monimutkaiset sopimusjärjestelyt ja sopimuksien epätäydellisyys. On merkittävää erottaa hankkeen tuotannolliset riskit kaupallisista riskeistä (Xiong ym. 2017, 77, 84).

Näiden haasteiden ratkaiseminen voidaan nähdä mahdollisina, mikäli päätöksenteko ja taloudellisen riskin kanto eivät ole riittävän hyvin jaettu. Julkiselle sektorille voi aiheutua tällöin korkeita sopimuskustannuksia ja vastaavasti yhteiselle toiminnalle epätoivottuja piirteitä ja lopputuloksia sekä epätoivottua toimintaan. (Vining ym. 2005, 201.) Kumppanuusmalliin liittyy rakentamisessa kaikkiin urakamalleihin kuuluvia riskejä. Riskien hallinta edellyttää läpinäkyvyyttä ja johtamisen sekä hallinnan osaamista kaikilta osapuolilta korostuen sopimuksen laatimisessa ja käytännön rakentamisessa.

Vaikeudet sopimuksissa

Yksi pääsyy julkisen sektorin haasteisiin riskien hallinnassa on Abednego ja Ogunlana (2006) mukaan vaatimusten ja vastuiden epäselvä määrittely sopimuksessa (Demirag ym. 2012, 1318). Yksityiset rahoittajat ovat saaneet solmittua joissakin tapauksissa liiankin hyviä sopimuksia julkisen sektorin kanssa mahdollisesti julkisen sektorin osaamisen heikkouden ja valvonnan puutteellisuuden vuoksi (Demirag ym. 2012, 1318). Bloomfield (2006, 410) tuo esille Kettl:n (1993, 6) tuloksen, että hallituksen ja yritysten yhteistyö ei toimi itsestään vaan vaatii osaavia henkilöitä ja kompetenssia. Pitkät sopimukset vaativat paneutumista ja riskien kartoitusta sekä resurssien hallinnointia. Paikallishallinnot ovat kykenemättömiä huomioimaan riskejä ja hallinnollisia seikkoja.

Esimerkiksi riskin siirtämistä ja riskipreemiota ei juuri otettu Pollock ja Price (2008) mukaan huomioon PPP sopimuksissa (Demirag ym. 2012, 1318). Ristiriitaisuuksia riskinjakamisessa on aiheuttanut Boardman ym. (2005) mukaan toimijoiden ristiriitaiset intressit, joka on näkynyt esimerkiksi julkisen sektorin pyrkimyksenä ulkoistaa riskiä ja samaan aikaan yksityisten toimijoiden pyrkimyksinä välttää riskin kantamista tekemällä pidempiä sopimusaikoja (Demirag ym. 2012, 1319). Toisaalta rahoittajat ovat Demirag ym. (2011) mukaan olleet taipuvaisia välttämään riskiä myös erilaisten aliurakointi- ja vakuutus sopimusten avulla (Demirag ym. 2012, 1319).

PPP-mallien epäonnistumiset eivät ole täysin yllättäviä. Riskien suunnittelun näkökulmasta merkittävää on, että vaikka yksityisen- ja julkisen sektorin toimijat olisivat yhteistyöhaluisia ja halukkaita toimimaan julkis-yksityisen yhteistyön näkökulmasta oikein, niin on heillä toisistaan eriävät tavoitteet. Eriävät intressit saattavat aiheuttaa yhteistyössä jännitteitä, jotka voivat muodostua ongelmaksi heidän väliselle sopimukselle. Public-private partnership -malli sisältää ristiriidan ja heikkouden osapuolien suojellessa omaa etuaan ja ottaessa huomioon omat riskinsä. (Bloomfield 2006, 406.)

Riskin arviointi ei ole yksinkertaista

Riskin arviointi ei ole yksinkertaista. Tämä on näkynyt siinä, että hankkeet, joiden rakentamiseen liittyvät riskit olivat selkeitä ja ennalta arvattavissa olivat vastaavasti käyttöriskin arvioinnissa haastavia. Ristiriita riskin jakamisessa liittyy eroaviin intresseihin. Kun julkisella sektorilla on suuri motivaatio siirtää riskiä yksityisille toimijoille ei ole niin sanottua, että yksityiset toimijat haluavat sitä

ottaa tai kykeneviä ottamaan hoidettavakseen. Julkisella sektorilla myös operatiivisen riskin kantaminen onnistuu yksityistä helpommin, sillä julkinen sektori kykenee vaikuttamaan käyttöön. Esimerkiksi tukeakseen partneriaan julkinen sektori pakotti suuret rekat käyttämään valtatieä 104. Julkinen sektori voi tästä näkökulmasta myös vahingoittaa kumppaniaan. (Vining & Boardman 2008, 36.)

Riskin arviointi ja sen vaativuus, on riippuvainen myös sopimuksen pituudesta. Lyhyen aikavälin sopimuksissa (alle viisi vuotta) erilaiset riskit on helpompi arvioida jo sopimuksen tekovaiheessa, kun taas pidemmissä (noin 20-30 vuoden) sopimuksissa se on vaikeampaa tai mahdotonta. Näin pitkissä sopimuksissa riskin hallintaa tulisi siirtää ennakkoon tehtävästä riskin hallinnasta (ex ante) osittain myös sopimuksen jälkeiseen riskin hallintaan (ex post). (Xiong ym. 2017, 77.) Yritykset keskittyvät enemmän kaupallisten riskien hallintaan. Myös hallituksella on kaupallinen riskiraja sopimus-kumppania kohtaan ja se voi liittyä sijoitettua pääomaa kohtaan luotuihin vaatimuksiin, vähimmäisvaatimuksiin tasa-arvossa, vähimmäisliikennemäärään tai erilaisiin kauppaehtoihin, kuten pienimmällä asiakasmaksujen kokonaisuudella kaupan tehnyt yritys (least-present-value-of-revenue). Koska julkisen sektorin tehtävänä on maksimoida veronmaksajien etua, tulisi sen keskittyä myös tuotannon riskinhallintaan. (Xiong ym. 2017, 78.) Ajaessaan veronmaksajien etua tulee julkisen sektorin lisäksi kiinnittää huomiota läpinäkyvyyden toteutumiseen ja julkisen rahan oikeaan käyttöön sen sijaan, jotta raha ei päätyisi yksityisille toimijoille väärin perustein. (Van Ham & Koppenjam 2001, 599-600.)

Haastavaa riskien arvioinnista tekee myös yksityistämisestä liikkuvat monenlaiset ja vaikeasti tulkittavat tiedot. Monimutkaisuutta ja vaikeaa selvitettävyyttä aiheuttavat muun taustalla usein olevat poliittiset tai liiketaloudelliset vaikuttajat. Riskien määrittelyyn tarvittaisiinkin parempia malleja julkisen sektorin markkinallisen roolin ja oman parhaan suojelemiseen (Hodge 2004, 38-40). Riskin käsite on sekoittunut erihankkeissa ja joidenkin hankkeiden lopputuloksissa riski on mielletty hallinnolliseksi, kun taas joissakin hankkeissa taloudelliseksi. Kaikissa projekteissa taloudellinen riski ei olekaan välttämättä siirtynyt suoraan yksityiselle sektorille vaan on saattanut lopulta tulla veronmaksajien maksettavaksi budjetin ollessa riittämätön. (Hodge 2004, 47.) Guaschin (2004) tuloksen mukaan huonosti suunniteltu PPP-malli voikin tulla kunnalle maksamaan jopa enemmän, kuin mitä se olisi kustantanut itse palvelua tuottaessaan. (Forrer ym. 2010, 477.)

Joiltakin osin julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö onkin saattanut muodostua sektoreiden väliseksi liiketoiminnaksi kansalaisten intressien huomioimisen sijaan. Käytännössä näyttäisi, että

joissakin tapauksissa yksityiselle sektorille tuli mallin johdosta mahdollisuus myöhästymiseen ja vastaavasti kansalaisilla ei ole merkittävää kuluttajan suojaa. (Hodge 2004, 45-46.) Yhteistyömalli summentaa Löffler (1999) mukaan sektorien rakenteita ja prosesseja, joka hämärtää rajoja ja tekee valvonnasta hankalaa ja vähentää osapuolien suvereniteettia (Bovaird 2004, 203).

Riskin jako – kumpi voi hajauttaa riskiä paremmin?

Johtuen julkisen sektorin laajuudesta ja mahdollisuudesta hajauttaa riskiä erilaisiin hankkeisiin tulisi Peroldin (2004, 6-12) mukaan riskistä koituva kustannus itseasiassa edullisemmaksi, mikäli julkinen sektori kantaisi enemmän riskiä hankkeessa (Vining ym. 2005, 202). Vastaavasti myös suurilla kansainvälisillä yrityksillä voidaan nähdä olevan kykyä hajauttaa riskiä ja omata kykyä suoriutua vaikeistakin hankkeista (Vining ym. 2005, 202). Kuntatasolla julkisella sektorilla toiminta voi Globerman & Vining (1996) mukaan rajoittua maantieteellisesti rajatulle alueelle tai hyödyntää naapurikuntien yhteistyötä, joka kylläkin voi tulla kalliiksi. Näin ollen kuntatasolla mahdollisuudet hajauttaa riskiä ovat rajalliset. (Vining ym. 2005, 202.)

Vining ym. nostavat tutkimuksessaan esille Lapren ja Van Wassenhoven (2003) tuloksen, että suuret kansainväliset yritykset voivat hajauttaa riskiä kuntaa paremmin ja riskin hajauttamisen lisäksi myös oppia ja kerätä osaamista toiminnan harjoittamisesta. Kulujen minimointi korostuu rakentamisen aikana syntyvien kustannuksien minimoinnin lisäksi myös hankkeesta etukäteen aiheutuvien kulujen minimoinnissa vähentäen velan määrää. (Vining ym. 2005, 202.)

Riskin kantamisessa näkyy myös eroja toimijoiden välillä. Vining ja Boardman nostavat esille Peroldin (2004) tuloksen, jonka mukaan kumppanuusmallissa julkinen sektori voi hajauttaa riskiä rakentamisen ja ylläpidon osalta ja vastaavasti yksityinen toimija hajauttaa riskiään osallistumalla useisiin vastaaviin hankkeisiin yhtäaikaaisesti. Riski ei katoa hankkeesta, ainoastaan hajautuu. Sopimusneuvotteluissa merkittävää on myös toimijoiden valmius riskin hinnoitteluun hankkeessa ja joidenkin tutkimuksien mukaan yksityisillä toimijoilla näyttäisi olevan paremmat valmiudet hinnoitella hankkeen riski julkista sektoria paremmin ja näin madaltaa kantamaansa riskiä. Riskin parempaa hajauttamista yksityisen sektorin toimijoilla edistää myös kokemus markkinoista ja sijoittamisesta mahdollistaen riskin hajauttamisen sijoitusmarkkinoilla. Lopulta näyttäisi siltä, että yksityiset toimijat eivät myöskään niin herkkiä poliittisille riskeille kuin julkinen sektori vaikka ne saattaisivatkin vaikuttaa. (Vining & Boardman 2008, 14.)

Bloomfield (2006, 402) lainaa Forrerin, Keen ja Zhangin (2002, 47) Tutkimuksen tulosta siitä, miten Amerikan PPP-hankkeissa riskiä oikeastaan siirretään yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille. Bloomfield (2006, 403) tuo esille myös pohjautuen Massachusetts office of the inspector general (2001, 29-33) viemäröinnin yksityistämisen, että sopimuksessa vältettiin vastuun mainitsemista eikä siinä tuotu esille läänin (federal) vaatimuksia. Yksi esimerkki on Bloomfield ym. (1998, 469) esittämä Plymouthin tapaus, jossa julkinen sektori vältti velan ottoa ja PPP-mallilla toteutettiin järjestely, jossa veronmaksajat joutuivat maksamaan 30 vuoden sopimuksella yritykselle palvelusta, joka näin toimii lainan tavoin, mutta ei ole lainan nimellä. (Bloomfield 2006, 404.)

Sosiaalinen näkökulma ja kustannuksien siirtäminen tulevaisuuteen

Julkisen toimijan ainoa haaste PPP-mallissa ei ole Wettenhall (2007, 395) mukaan pitää huolta yksityisen toimijan vastuullisuudesta ja sen toteutumisesta, vaan mallissa korostuu myös agentti–päämies teoria. Yksityisellä toimijalla on enemmän tietoa palvelun tuotannosta, kuin julkisella sektorilla ja näin etulyöntiasema neuvottelutilanteessa. Toisin sanoen lyhyissä sopimuksissa yksityisillä toimijoilla on julkista toimijaa esimerkiksi kuntaa suurempi tietämys. PPP-mallissa sekoittuvat mukaan erilaiset yhteistyön mallit sekä päätöksenteko. (Forrer 2010, 477.)

Bloomfield (2006, 404) tuo esille Adrian Mooren (2000, 23) huolen sukupolvien välisestä tasa-arvosta, kun malli siirtää tämän hetken kustannuksien maksua tuleville sukupolville. Mallilla voidaan muuttaa ikävän kuuloinen laina tai verotuksen korotus taseen ulkopuoliseksi kuluksi, joka maksetaan vuokrien tai muiden maksujen muodossa takaisin. Hodge (2004) tuo esille luottokorttivertauksen, jossa julkinen sektori pääsee näiden sopimusjärjestelyiden kautta käyttämään ”luottokorttia” (Girth 2014, 359). Tutkimuksellisesti aihe herättää kysymyksen siitä, onnistuvatko kumppanuudet varmistamaan julkisen sektorin arvojen toteutumisen palveluntuotannossa.

Yksityistämisessä ja yksityisen sektorin kanssa toimittaessa korostuu riittävä asiantuntemus ja esimerkiksi omistajien huomioimiseen on alkanut kehittyä erilaisia mekanismeja. Huonojakin esimerkkejä yksityistämisestä löytyy ja niistä yhtenä esimerkkinä toimii Malesiassa aikanaan yksityistetty viemärijärjestelmä, jossa yksityistäminen johti tuttuja suosivaan ”hyvä veli”. Lopulta hämärätoiminnan ja suosimisen johdosta valtio päätti ostaa viemärijärjestelmän takaisin. Esimerkki tuo esille miten tärkeää hallinta ja omistajan osallistumisen projektiin on projektin onnistumisen kannalta. (El-Gohary 2006, 596.)

Sosiaalisesta näkökulmasta on tärkeää verrata keskenään hankkeen kokonaiskustannuksia (Tuotanto ja sopimuskustannukset) ja kokonaiskustannus julkisen sektorin tuottaessa palvelu. Kanadassa tutkimukset osoittavat, että käyttöriskin (use-risk) suuruus määrittää yritysten kiinnostuksen osallistua PPP- hankkeeseen. Myös Englannissa Asenova & Beck (2003) ja Edwards & Shaoul (2003) tulokset sekä Australiassa English & Guthrie (2003) tulokset ovat tuoneet saman suuntaisia löydöksiä siitä, miten julkinen sektori on epäonnistunut siirtämään riskiä yksityisille toimijoille. Lisäksi riskin siirtämisen neuvottelut olivat Li (2003) mukaan varsin kalliita. (Vining & Boardman 2008, 38-39.) Vining ja Boardman (2008, 39) mukaan PPP-malli toimii parhaiten, kun yksityisen sektorin kantaessa kulu-riskiä ilman tuloriskiä. Malli on lähellä perinteistä build-operate-transfer-mallia ja syy tähän on yksityisen sektorin kustannustehokkuus ja epävarmempi operatiivinen varmuus. Riskinä tässä on mallin mahdollisesti aiheuttama opportunisti julkiselta toimijalta yksityistä kohtaan.

Julkiset palvelut vaativat yhä enemmän resursseja ja talouden taantumassa se synnyttää haasteita palveluiden järjestämiseen. Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen julkisen palveluiden järjestämiseen korostuu heidän valvoessa omia etujaan. Ongelmallista veronmaksajien eli omistajien näkökulmasta on, että pääsy tietoihin, joiden pohjalta päätöksiä julkisella sektorilla tehdään, on rajattua. Heidän siis täytyy koettaa luottaa julkisen sektorin tekemiin päätöksiin ja heidän näkemyksiinsä säästöistä. (Bloomfield 2006, 405.) Projektien arviointi on haasteellista myös yritysten kuluarvioiden epärealistisuuden vuoksi selvittää Bloomfield (2000, 406) pohjautuen Atlanta's office of the city internal auditor (2003, 8-10). Julkisen sektorin toimijat ovat varsin haavoittuvaisia sopimuksia tehdesään johtuen pitkien sopimuksien vaikutuksien arvioinnin haasteista ja edellä mainituista yritysten epärealistisista tarjouksista ja säästöesityksistä (Bloomfield 2006, 406).

Julkisen sektorin pitkät sopimukset tuovat mukanaan ennakoimisen haasteen. Bloomfield (2006, 407) tuo esille Werkmanin ja westerlingin (2000) tuloksen markkinoiden ennustamisen vaikeudesta ja sen huomioimisesta sopimuksissa. Vaikeinta on Klein (1998, 2) mukaan määritellä pitkän aikavälin sopimuksia, jotka ovat uudelleen neuvoteltavissa ja muutettavissa olosuhdemuutoksien vaatimalla tavalla ja kuitenkin huomioimalla sopimuksen alkuperäinen palkitsevuus (Bloomfield 2006, 407). Julkisen sektorin tilanteet muuttuvat paljon ja se on yksityistä sektoria valmiimpi ottamaan riskiä (Bloomfield 2006, 407).

Julkiset hankkeet sisältävät myös poliittisen riskin, sillä loppukäyttäjät ovat usein äänestäjiä ja hankkeet kohdistuvat palveluihin ja infrastruktuuriin, jota he käyttävät. Erilaisia kohteet liittyvät koulu-

tukseen, terveystalouteen ja laillisiin sekä ympäristöön liittyviin järjestelmiin, jotka näkyvät sosiaalisina vaikutuksina. Seuraukset voivat vaikuttaa äänestyskäyttäytymiseen, joka voi näkyä äänten menettämisenä seuraavissa vaaleissa henkilöillä, jotka olivat mukana negatiivisia sosiaalisia vaikutuksia aiheuttaneessa hankkeessa. Sama koskee myös yrityksiä vaikutuksina ostokäyttäytymisen ja tulevaisuuden tilauksien määrä on riippuvainen onnistumisesta. (Forrer ym. 2010, 479-480.)

Goldsmithin ja Eggersin (2004, 122) mukaan julkisen sektorin kanssa toimittaessa virheet päätyvät lehtien kansiin ja tuovat yritykselle varsin ikävää julkisuutta sekä huonoa mainetta (Forrer ym. 2010, 480). Koppenjan (2005) tuo esille yksityisen toimijan nauttiman poliittisen tasapainon vaikutuksen hankkeen onnistumiseen (Girth 2014, 350). Poliittisen riskin hallinnointi onkin Klijin ja Teisman (2003) ja Van Ham ja Koppenjan (2001) mukaan tärkeää sekä julkisille, että yksityisille toimijoille (Girth 2014, 349). Esimerkkinä negatiivisesta julkisuudesta Suomessa nousi uutisiin Juha Sipilän Terrafame- kohu, jossa Sipilään yhdistettyjen sukulaisten omistama yritys osallistui Talvivaaran kaivoksen työhön (YLE 27.11.2016; YLE 3.1.2017; YLE 10.1.2017; HS 1.2.2017; Iltalehti 30.11.2016).

2.5 Käytännön toimivuus (performance) PPP- mallissa

Viidentenä aiheena PPP- tutkimuksissa on mallin käytännön toimivuus ja se on julkisen sektorin näkökulmasta katsottuna esiintynyt toiveita herättävänä pelastajana. Kuitenkaan käytännössä eivät odotukset ole aina toteutuneet kummankaan sektorin osalta. (Engel ym. 2013, 84.). Engel ym. (2013, 84) tuovat esille myös Guaschin (2004) tuloksen siitä, miten yksityisen sektorin toimijat ovat saattaneet törmätä sääntelyyn ja siihen, miten liiketoiminnan toteuttaminen on saattanut tapahtua liian ahtaissa rajoissa. Yhdeksi syyksi Engel ym. (2013, 84) näkevät sisäiset epävarmuuden ja epätietoisuuden, joita ei sopimusta tehdessä olla kyetty huomioimaan riittävän hyvin sopimuksessa.

Kumppanuudessa toimijoilla on yhteistyöpuheista riippumatta toisistaan eroavia intressejä, jotka voivat lisätä hankkeen kustannuksia ja ulkoisvaikutuksia (Vining & Boardman 2008, 16). PPP kumppanuuden toimivuutta arvioitaessa on tunnistettava toimijoilla vaikuttavat erilaiset intressit ja onnistumista voidaan tarkastella näiden intressien kautta. Poliittisen onnistumisen näkökulmasta politiikkojen onnistumista julkisen arvon tuottajina voidaan arvioida demokratian toteutumisen näkökulmasta, kun pankkiirit mittaavat onnistumista taloudellisen tehokkuuden- ja insinöörit rakenteellisen

ehyden näkökulmasta. (Hodge & Greve 2017, 63.) Huomion arvoista on yritysten pyrkiminen minimoimaan riskinkantamisen tuoman tuoton pitkän aikavälin sopimuksessa ja vastaavasti julkinen sektori pyrkii minimoimaan lyhyen aikavälin suorat kustannukset. Tavoitteista tekee merkittävän sen, että ne hämärtävät konfliktien syitä ja transaktiokustannuksia ennen ja jälkeen hankkeen. (Vining & Boardman 2008, 16.)

Ristiriidat tavoitteissa aiheuttavat korkeita sopimuskuluja ja eri osapuolien opportunistista käytöstä. Toisaalta myös osapuolien mahdollisuus saavuttaa tavoitteet heikkenevät. Vastaavasti myös yritys, joka on yksityisten toimijoiden ja julkisen sektorin omistuksessa ei mahdollisesti onnistu saavuttamaan sosiaalisia tavoitteita eikä toisaalta myöskään taloudellista tuottavuutta vaan eri liiketaloudelliset realiteetit ja niiden ristiriitaisuus korostuvat hankkeessa. (Vining & Boardman 2008, 16.) Ristiriitaisista intresseistä johtuen esimerkiksi julkisen ja yksityisten toimijoiden yhteisomistuksessa oleva organisaatio saattaa päätyä saamaan kaikkien osapuolien huonoja puolia (Vining ym. 2005, 203).

Vastaavat ongelmat kuten korkeat sopimusneuvottelukustannukset voivat syntyä myös tilanteessa, jossa julkinen sektori tilaa perinteisellä tilaaja–tuottaja -mallilla yksityiseltä toimijalta (Vining & Boardman 2008; Vining ym. 2005, 203). Huolimatta ristiriitaisista tavoitteista voi PPP malli synnyttää myös tilanteen, jossa kaikki osapuolet voittavat. Silti hankkeen monimutkaisuus johtuen esimerkiksi suuremmissa hankkeissa, jotka edellyttävät myös esimerkiksi teknistä innovointia on omiaan nostamaan transaktiokustannuksia julkiselle sektorille. (Vining & Boardman 2008, 18.)

Riskin siirtymisen lisäksi yhteistyöllä kyetään saavuttamaan monenlaisia tavoitteita kuten projektin aikatauluja ja tavoitteita, jotka ovat yksityisillä toimijoilla tarkkaan suunniteltuja jo ennen projektin alkua. Myös suunnitteluun liittyvät virheet saadaan minimoitua yhteistyöllä. (Shen ym. 2006, 593.) PPP- mallia tarkastellessa on huomion arvoista tarkastella todennäköisyyttä sille, tarjoaako se pienemmät kustannukset julkiselle sektorille ja kansalaisille. Tässä suhteessa onnistuminen on riippuvainen yksityisen sektorin kannustimista pienentää kustannuksia ja lisäksi vielä tuota näitä säästöjä myös julkiselle sektorille. Ristiriitaista onkin, että yksityiset toimijat ovat enemmän kiinnostuneita projektin rahallisesta tuotosta, kuin säästöistä. (Vining ym. 2005, 203-204.)

Vaikka yksityinen sektori saisi karsittua hankkeen kustannuksia, ei sillä ole välttämättä halukkuutta tuoda niitä hintoihin, jotka hankkeesta maksetaan. Erityisesti yksityiset toimijat välttävät hankkeita, joiden tuotto-odotukset eivät kohtaa odotettujen riskien kanssa ja yksityiset toimijat pyrkivätkin minimoimaan riskejä tekemällä hankkeeseen uuden ja erillisen yrityksen, jotta esimerkiksi konkurssin sattuessa varsinainen yritys välttää tappion. Lisäksi lainan osalta yritykset voivat pyrkiä rajoittamaan

riskiään siten, että lainaraha ja rahoitus tulevat joltakin kolmannelta osapuolelta. (Vining ym. 2005, 204.)

Erilaisia kustannuksia, joita hankkeissa voi esiintyä eli transaktiokustannuksia liittyy neuvottelukustannuksiin, valvontaan ja tarvittaessa myös uudet neuvottelut voivat aiheuttaa kustannuksia yksityisien kumppaneiden kanssa. Vining ym. tuovat esille tutkimuksessaan Globerman ja Vining (1996) löydöksen, jonka mukaan olennaista on tunnistaa, etteivät transaktiokustannukset löydy hankkeen sopimuksesta ja osa kustannuksista voi löytyä jopa muista julkisen sektorin budjeteista, joita ei ole kohdistettu PPP- hankkeeseen. Vining ym. mukaan sosiaalisia vaikutuksia arvioitaessa olisikin otettava huomioon kaikki kustannukset sisältäen myös yksityisen sektorin transaktiokustannukset. PPP- kumppanuushankkeen onnistumista arvioitaessa onkin kriittistä arvioida hankkeen kokonaiskustannuksia suhteessa siihen, että julkinen sektori olisi toteuttanut hankkeen. Kumppanuushankkeen mallin puolestapuhujat perään kuuluttavat sen mahdollisuutta suorittaa hanke julkista sektoria edullisemmin ja myös osa tutkimuksista tukee väitettä. (Vining ym. 2005, 204.)

Transaktiokustannuksien kaksi eri arvioitavaa suuntaa huomioiden julkiset hankkeet ovat vastaavasti liian kapeita eivätkä sisällä transaktiokustannuksia. Näin ollen sosiaalisten vaikutusten analyysille. (Vining ym. 2005, 204.) Transaktiokustannukset ovat Williamson (1975), Globerman ja Vining (1996) ja Breadbent ym. (2003) mukaan olennaisia PPP- hankkeiden arvioinnissa johtuen sopimusten monimutkaisuudesta ja yhden näkökulman mukaan se onkin julkisen sektorin yksityistämistä huonoissa olosuhteissa. Transaktiokustannusteorian mukaan kustannukset ovat korkeita, kun hanke vaatii paljon pääomaa, hanke on kompleksinen tai sisältää paljon epävarmuutta tai ennen hanketta on liian vähän kilpailua. (Vining ym. 2005, 204.)

Vaikeuksia aiheutuu Boardman ja Hewit (2004) ja Leiblein ja Miller (2003) mukaan entisestään, mikäli julkinen sektori ei ole riittävän kyvykäs sopimusneuvotteluissa ja niiden hallinnassa (Vining ym. 2005, 204). Kun sopimus on tehty, on kilpailu matalaa ja riski viivytyksille korkea. Kun julkisella sektorilla ei ole riittävästi osaamista sopimuksien tekemiseen on sillä riski epäonnistua näiden tekijöiden minimoimiseen jo sopimuksen laatimisvaiheessa ja infrastruktuurihankkeissa näitä ilmenee jonkin verran. (Vining ym. 2005, 204.)

Toisaalta yksityiset toimijat ovat taipuvaisia etsimään erilaisia tuottomahdollisuuksia hankkeissa myös pitkien sopimuksien lisäksi. Mahdollisuuksia julkinen sektori voi vähentää paremmalla sopimusneuvottelulla. Julkinen sektori näyttäisi tutkimuksien perusteella kokevan kaikki uudelleen neu-

vottelut sopimuksista opportunistina ja erityisesti tilanne, jossa yksityisen toimijan omistajuus vaihtuu, aiheuttaa haasteita taktisen ymmärryksen puutteen vuoksi. (Vining & Boardman 2008, 16.) Kolmantena korostuvat sopimuksen hallintataidot, joiden osalta julkisella sektorilla on ollut puutteita PPP- hankkeissa. Sen oppiminen käytännössä on haastavaa ja aiheuttaa korkeampia kustannuksia ja heikko sopimusosaaminen aiheuttaa myös opportunistia yksityisien toimijoiden osalta. (Vining ym. 2005, 214.)

Merkittävää on ottaa huomioon, että yksityiset toimijat voidaan nähdä riskin optimoijina, jotka ovat valmiita tinkimään hieman tuotoista, mikäli se laskee riskin suuruutta hankkeessa. Heidät voidaan nähdä julkista sektoria haluttomampina ottamaan riskiä ennen kaikkea etukäteisriskiä. Yksi syy tähän on, että yksityiset toimijat kärsivät seuraukset suuremmin, kuin julkinen sektori. Näin ollen korkeampaa riskiä vastaan yksityiset toimijat haluavat myös suuremman palkkion. Erityisesti kun kyse on käyttöriskistä (kysyntä- tai palkkioriski). Monet yksityiset toimijat ovatkin kokemattomia käyttöriskistä julkisen sektorin kanssa pois lukien kansainväliset yritykset, jotka keskittyvät PPP- hankkeisiin. Silti nämäkin toimijat tietävät, että heillä on pienet mahdollisuudet vaikuttaa kysyntään ja siten asiakasmaksuihin (esimerkiksi moottoritien käyttö ja logistiikkapolitiikka). (Vining & Boardman 2008, 16-17.)

Käytännössä näyttäisi, että käyttöön liittyvää riskiä pyritään vähättelemään ja hankkeen epäonnistuksessa kulut kasautuvat PPP-organisaatiolle sen sijaan, että yksityinen toimija kärsisi sen suoraan omassa hankkeessaan. Käyttöriski usein liittyy hankkeen jälkeiseen aikaan liittyvään poliittisten kumppanien manipulointiin (ex post). Yksityiset kumppanit ovat valmiita hyväksymään sen, mikäli hinta on riittävän korkea. Lopulta kuitenkin tehdään sopimuksia työvoimaan ja materiaaleihin, joissa hinta ei ole muokattu. Yritykset suosivat Brown (2005) mukaan PPP organisaation perustamista, vaikka käyttöriski olisi minimoitu, sillä tällöin mahdollisen konkurssin sattuessa kärsii sen PPP organisaatio. Yritykset pyrkivät Roll ja Verbeke (1998) mukaan myös minimoimaan oman rahoituksen määrän ja suosimaan kolmansien osapuolien velkarahoitusta (Vining & Boardman 2008, 17.)

Käyttöriskin osalta ennakointi onkin monimutkaisempaa. Tiehankkeet ovat selkeitä arvioitavia rakentamisen aikana, mutta niiden käyttökapasiteetin arviointi etukäteen on haastavaa. Tämä näkyi esimerkiksi Dulles moottoritien rakentamisessa, jonka käyttöaste osoittautui huomattavasti suunniteltua pienemmäksi. Hanke sisälsi monimutkaista käytännön toiminnan hallintaa ja vastaavasti hyvin normaalia käytännön rakennustyötä ja näin projektista muodostui kokonaisuudessaan varsin monimutkainen. Toisaalta hankkeen aikana myöskään tietullijärjestelmät eivät olleet kovin kehittyneitä ja näin

myös järjestelmät toivat omat haasteensa hinnoittelun ja kysynnän arvioimiseen. Samaan aikaan myös hinnoittelun läpinäkyvyys oli hyvin epävarmaa. Vaikka hinnoittelu olisikin selkeää, voi toisaalta rakentaminen itsessään olla monimutkaista. Käytännössä tämä on näkynyt hankkeissa, kuten Tambabayn- vesiprojektissa, jossa kysyntä oli varmaa ja näin hinnoittelu selkeää, mutta rakentaminen sisälsi monenlaista kompleksisuutta ja hankkeesta muodostui paljon aiottua kalliimpi (Vining ym. 2005, 212-213).

Koska tietoa hankkeita suunnitellessa ja tehdessä tietoa ei ole aina riittävästi ja hankkeet voivat olla varsin kompleksisia, on Milgrom ja Roberts (1992, 125-247) mukaan sanottu, että lopputulosta pitäisi korostaa sopimuksissa paljon enemmän, kuin panoksia (Vining ym. 2005, 213). Kuitenkin johtuen kompleksisuudesta ja epävarmuudesta se vaikuttaa erittäin vaikealta. Rakennushankkeissa korostuu vielä erityisesti tiedon vaillinaisuus, joka taas tekee parhaan mallin valitsemisen, rakennustavan ja optimaalisen sijoituksen valitsemisen ennakkoon haastavaksi. Näistä näkökulmista katsottuna suunnittelu ja rahoituspäätökset kannattaisi antaa yksityisien toimijoiden hoidettavaksi, jolloin julkisesti rahoitettu- hanke saavuttaa toivotun lopputuloksen (Vining ym. 2005, 213)

Ristiriitaista onkin, että joissakin hankkeissa, kuten Highway 407 lopputuloksen huomiointi panosten sijaan aiheutti juuri korkean kompleksisuuden. Siinä yksityisellä toimijalla puuttui määrittely siitä, kuinka innovaatio maksaa itsensä takaisin. Samaan aikaan hankkeen hankintavaiheessa kilpailua oli liian vähän. Toisena, kun tarkastellaan pääomatarvetta, voidaan todeta, että monet PPP- hankkeet vaativat paljon pääomaa eikä rakennettavaa hanketta voida hyödyntää muuhun käyttöön. Lopulta kriittistä on tarkastella tavoiteasetantaa ja voittojen muodostumista. Esimerkiksi Tamba Bayn vesiprojektilla oli mahdollisia ostajia vain julkinen sektori ja näin se olisi kyennyt käyttämään sitä neuvotteluasemansa vahvistamisessa. (Vining ym. 2005, 213.)

Myös moottoritiehankkeet vaativat korkeaa paikallista pääomaa eikä sijaintiin kyettäisi rakentamaan mitään muuta, kuin moottoritie ja rakennusvaiheesta tästä voi aiheutua ongelmia, joita ennustaa myös transaktiokustannusteoria. Julkisella sektorilla voisi olla kiinnostusta hidastaa työtä, sillä ensisijaiselle urakoitsijalle olisi edullisempaa tehdä työvalmiiksi, kuin tuoda uusi urakoitsija. Urakoitsijalla on paljon tietoa ja osaamista kyseiseen hankkeeseen ja myös osaavaa työvoimaa. Hankkeen valmistuessa taas käyttäjiä löytyy paljon ja näin pääoman vaatimus pieni. Julkisen sektorin neuvotteluvalta kasvaa paljon hankkeen valmistuessa, koska yksityinen sektori on jo tehnyt työn, eikä moottoritietä voida siirtää tai ottaa muuhun käyttöön. (Vining ym. 2005, 213.)

Johtuen julkisen sektorin luonteesta, asemasta ja julkisuuden aiheuttamista paineista, ei julkinen sektori mielellään peräänny, vaikka hanke olisi menossa pieleen. Julkinen paine ja media tuovat Ross ja Staw (1993) mukaan julkiselle sektorille haluttomuutta keskeyttää projekti, vaikka se olisi menossa pieleen ja sitä vaikeampaa se on, mitä suurempi projekti on (Vining ym. 2005, 214). Sama toki korostuu Boardman ym. (1993) mukaan myös täysin julkisissa projekteissa (Vining ym. 2005, 214). Yksityisellä sektorilla taas on mahdollisuus hyötyä taloudellisesti tilanteesta, jossa se huomaa pohjattoman julkisen sektorin rahoituksen. Vastaavasti taas julkisella sektorilla voi olla mahdollisuus syyttää yksityistä sektoria tilanteessa, jossa se on suoriutunut hankkeesta liian hyvin. (Vining ym. 2005, 214.)

Vining ym. (2005, 214) vetävät yhteen, että hankkeen viivästymiset ovat yleisempiä, kun epävarmuus ja kompleksisuus sekä pääomavaatimus ovat korkeita ja vastaavasti sopimushallinta heikkoa. Erityisesti nämä korostuvat rakennusvaiheessa. Toiminnan operationaalisessa vaiheessa epävarmuutta saattaa myös esiintyä, muttei se yksistään aiheuta liian suuria vaikeuksia. Kilpailullisuus on usein korkea ja viivästykset varsin matalia, sillä mikäli joku yksityisistä toimijoista epäonnistuu, voi julkisen sektori tuoda aina uuden toimijan projektiin. (Vining ym. 2005, 214.)

Kustannustehokkuus on McAfee ja McMillan (1998) mukaanriippuvainen yksityisten toimijoiden kyvystä maksimoida voitto ja samalla minimoida kustannukset. Tämä on tärkeää, sillä huonon sopimuksen laatimisen jälkeen yritykset voivat olla taipuvaisia mieluummin lisäämään projektin kustannuksia sen sijaan, että vähentäisivät niitä. Toisaalta myös PPP organisaation mallissa yritykset voivat pyrkiä vähentämään omia tappioitaan julkisen sektorin kustannuksella. (Vining & Boardman 2008, 17.)

Julkinen sektori on taipuvainen säästämään budjettia ja saamaan kuluja budjetin ulkopuoliseksi poliittisista syistä, aiheuttaen näin sosiaalisia kustannuksia. Budjetissa pysyminen tilanteessa, jossa palvelu tai infrastruktuurihanke valmistuu, saa poliitikon näyttämään onnistuneelta. (Vining & Boardman 2008, 17.) Näin julkinen valinta (public choice) liittyy Hartle (1988) ja Sproule-Jones (1996) mukaan transaktiokustannuksien minimoinnin kanssa (Vining & Boardman 2008, 17). Toisin sanoen poliitikkojen äänen kalastelu lisää transaktiokustannuksia ja siten luo myös sosiaalisia kuluja. Julkinen sektorin on taipuvainen hyödyntämään mallia, jossa kustannukset ovat poissa budjetista. Äänestäjät pääsevät hyödyntämään uutta infrastruktuuria näkemättä silti kustannuksia julkisen sektorin budjetissa ja näin ollen verotuksessa. Tämä korostaa nimenomaan sen hetkisen hallituksen tavoitteita näyttää toimivalta äänestäjille. (Vining & Boardman 2008, 17.)

Kun tarkastellaan suhdetta; poliittinen hyöty–tulevaisuuden kustannukset, voi se muuttua yhtäkkiä. Joka tapauksessa tulevaisuuden kustannukset eivät ole niin näkyviä tämän hetken hallituksen poliitikoille. Kustannusten noustessa poliittiset vaikutukset ovat voimakkaampia ja päättäjät ovat taipuvaisia paniikkiratkaisuihin, sillä kohoavat käyttömaksut vaikuttavat usein negatiivisesti äänestämiseen. PPP- hankkeissa usein transaktiokustannukset ovat varsin korkeita johtuen hankkeiden monimutkaisuudesta. Transaktiokustannusteorian mukaan sopimuskustannukset ovat korkeita, kun projekti vaatii korkeaa pääomaa, projekti on epäselvä tai kompleksinen ja siellä on vähän kilpailua. Toisaalta julkiselta sektorilta voi puuttua tarvittavaa teknologiaa tai hallinnollista osaamista. Esimerkiksi infrastruktuurihankkeet kuten koulut, sairaalat ja tiet vaativat usein suuria pääomia. Näissä projekteissa tehtävä suunnittelutyö on harvoin hyödynnettävissä mihinkään muihin hankkeisiin, vaikka osaaminen ja kokemus ovatkin hyödynnettävissä. (Vining & Boardman 2008, 18-19.)

Vastuullisuuden arviointi mallissa

Kumppanuus mallin vastuullisuuden arviointi nousee myös esille tutkimuksissa korostaen osapuolien vastuiden määrittelyä kumppanuudessa (Forrer ym. 2010, 478). Malli tarjoaa Kee ym. (2007,11) mukaan mahdollisuuden palkita hyvin tehty työ tai vastaavasti torua huonosti tehdystä työstä ja sopimuksen noudattamisesta. Tässä suhteessa PPP-malli eroaa perinteisistä lyhyen aikavälin sopimuksista yksityisen- ja julkisen sektorin välillä (Forrer ym. (2010, 478). Julkisen sektorin vastuullisuus korostuu Buxbaum ja Ortiz (2007, 8) mukaan PPP-mallissa myös yksityisten toimijoiden pyrkiessä saamaan sijoittamansa rahan ja energian takaisin samaan aikaan, kun julkinen sektori pyrkii suojelemaan veronmaksajien etua (Forrer ym. 2010, 477).

Kumppanuutta arvioitaessa tärkeä kysymys kuuluu, onko hanke sosiaalisesta näkökulmasta edullisempi PPP- mallilla vai julkisen sektorin toteuttamana. Toteamus ”There are no free lunches” pätee myös kumppanuusmalliin. (Vining ym. 2005, 215.) Vining ja Boardman (2008, 10) listaavat julkiselle sektorille kolme tärkeää kysymystä kumppanuudesta: 1. Mitä tavoitteita kumppanuudella voidaan saavuttaa? 2. Kuinka tehokkaita jo käytetyt PPP mallit ovat olleet julkiselle sektorille ja kansalaisille? 3. Löytyykö PPP malleista tietoa, jota voidaan hyödyntää ja yleistää? Kysymyksistä tekee tärkeitä ristiriitaiset tutkimustulokset ja kritiikki PPP- mallia kohtaan. Freibergin (2010) mukaan toimintaa arvioitaessa julkisen hallinnon (Government) sääntelyllisestä näkökulmasta, voidaan arvioida instrumentaalisten (Tehokkuus ja vaikuttavuus) ja ei-instrumentaalisten arvojen (Reiluus, selkeys,

ymmärrettävyys, yksilön laillisten oikeuksien turvaaminen, suhteellisuus, läpinäkyvyys, joustavuus ja vastuullisuus) kautta. (Hodge & Greve 2017, 63.)

Poliittisesta näkökulmasta monet hankkeet ovat politisoituneita ja niissä vaikuttavat myös poliitikkojen henkilökohtaiset intressit demokraattisuuden sijaan. Toisaalta demokraattisuus voidaan nähdä toteutuvan poliittisen prosessin ja poliittisten tavoitteiden saavuttamisen kautta ja siten demokraattinen legitimaatio voidaan nähdä toteutuvan. Toisaalta huomionarvoista Brinkerhoff ja Brinkerhoff (2011) mukaan on myös mahdollinen korruptio. (Hodge & Greve 2017, 63.) Kumppanuudesta julkisen- ja yksityisen sektorin välillä ei toistaiseksi tiedetä vielä paljoa kuten ei myöskään pitkistä infrastruktuuri sopimuksista (Hodge & Greve 2017, 64). Kriittistä on Hellowell ja Pollock (2007) mukaan tarkastella julkisen sektorin kykyä neuvotella hyviä sopimuksia kansalaisten puolesta (Hodge & Greve 2017, 65). Myös verrattuna perinteisiin sopimuksiin veronmaksajan asema omistajasta muuttuu yksityisissä sopimuksissa ja tiedonsaantimahdollisuus hankkeesta heikkenee eikä laki tarjoa veronmaksajille yksityisissä sopimuksissa oikeutta tiedonsaantiin (Hodge & Greve 2017, 66).

Hallinnollisesta näkökulmasta haasteena näkyy tiukemman hallinnon (Governance) tarpeellisuus julkisen päämäärän suojelemiseksi, kun samaan aikaan vähäisempi hallinto on tärkeää riskin ottamisen ja innovaatioiden edellytyksille. Yhteistyön tulisi Skelcher (2010) mukaan houkutella samaan aikaan sijoittajia ja toimia toimintamallina, joka vähentää korruptiota, riskejä ja opportunistia (Hodge & Greve 2017, 66). Willems ja van Dooren (2011; 2012) tuovat esille, että vastuullisuuteen liittyvä kritiikkiä on toisaalta myös arvosteltu. Arvostelut liittyvät huolien suurenteluun ja siihen, miten kritiikki epäonnistuu nykypäivän monimutkaisten vuorovaikutussuhteiden ja vastuullisuuden arvioinnissa esimerkiksi valtion ja kuntien välillä. Joka tapauksessa PPP mallin suosio on nähtävissä ja sen mahdollisuus lainan tapaiseen rahoitusmalliin kiinnostaa julkista sektoria. (Hodge & Greve 2017, 66.)

Kumppanuuden onnistumisen arvioinnissa olennaista on, kenen osalta onnistumista arvioidaan, sillä eri toimijat voivat nähdä onnistumisen eri tavoin. Näkökulmia ovat taloudellinen ja poliittinen ja hanke voidaan nähdä onnistuneena tai epäonnistuneena samaan aikaan riippuen näkökulmasta. Onnistuneessa hankkeessa tulisi toteutua yrityksen tyytyväisyys taloudellisesta näkökulmasta ja toisaalta julkisen sektorin etu poliittisesta näkökulmasta. Pitkällä aikavälillä nimittäin kiinnostus hankkeisiin vähenee jommankumman osapuolen tyytymättömyyden lisääntyessä. Tyytymättömyys voi näkyä myös veronmaksajien vähentyneenä luottamuksena, kritiikkinä ja hankkeelle tuntemaan legitimaation vähentymisenä. (Hodge & Greve 2017, 67.)

Allianssimallin tehokkuutta ja kustannussäästöjä on korostettu, mutta Davies (2008, 242, 216) tuo esille, että esimerkiksi Australiassa ei kuitenkaan ole tullut selväksi, kuinka taloudellinen tehokkuus (value for money) tulisi mitata ja käsitettä pidetään hämäränä ja vaikeasti tartuttavana. Boardman ja Vining (2010) mukaan kumppanuuden mittaamisen ja käsitteellistämisen epäselvyys toimivat yksityisien toimijoiden etuna. Boardman & Vining (2010) kritisoivat myös näkökulmia budjetissa pysymisestä ja aikataulussa pysymisestä. Erityisesti uudistusmielisille hallituksille PPP malli on ollut Hodge ym. (2010) mukaan poliittisessa mielessä tehokas. PPP malliin olisikin tärkeää rakentaa arviointimalli, joka tarkastelee PPP mallia hallintojärjestelmänä ottaen huomioon myös poliittiset takaisinmaksut (payoff). (Hodge & Greve 2017, 68-69.)

Rakenteellisten seikkojen lisätutkimukselle olisi vielä tarvetta esimerkiksi sen suhteen, tulisiko yksityisen toimijan toteuttaa julkinen hanke. Kunnissa, joilla on korkeampi päätösvalta ovat taipuvaisempia hyödyntämään kumppanuutta yksityisien toimijoiden kanssa. Kumppanit etsivät yhteistyössä ennalta arvattavuutta sekä yhteistä riskin kantamista. Näyttäisi siltä, että yksityiset toimijat etsivät julkisia tahoja, joissa toiminnalle on poliittisesti ja hallinnollisesti tasapainoinen ympäristö sekä toisaalta päätöksentekijöillä riittävästi itsenäistä valtaa tehdä päätöksiä. (Girth 2014, 355.)

Tutkimuksissa ei löytynyt selkeää näyttöä siitä, että yksityinen palveluntuotanto olisi ollut merkittävästi tehokkaampi. On mahdollista, että toisistaan riippuvalaiset kumppanuudet painottavat vähemmän vaihtoehtoisissa tuotantopäätöksissä asioita kuten fiskaalinen kapasiteetti, lähiöalueet ja sopimuksien tekemisen kokemus. Mahdollisesti nämä asiat korostuvat perinteisiä sopimuksia vähemmän kumppanuuksissa. Tuloksien mukaan julkisen sektorin houkuttelevuus yksityiselle kumppanille korostuu ja kumppanuuden olemus lepää yhteisön taloudellisen kannattavuuden varassa. Tulos tuo esille negatiivisen piirteen, jossa syrjäisemmät kunnat eivät heikomman houkuttelevuutensa vuoksi pääse niin hyvin hyötymään PPP- kumppanuuksista langattoman verkon luomisessa. Kunnat voivat toki toteuttaa itsenäisesti hankkeen, mutta tällöin kuntalaiset eivät pääse hyötymään uuden teknologian parhaita puolia. Syrjäiset kunnat eivät ole ainoastaan jääneet yritysten kiinnostuksen ulkopuolelle vaan myös julkinen sektori on ohittanut asian lainsäädännössä, ohjeistuksissa ja tukemisessa. (Girth 2014, 355-356.)

Tutkimustulokset onnistumisesta näyttävät ristiriitaisilta. Esimerkiksi Kanadassa PPP hankkeiden hyötyjä on usein ylikorostettu suurilla sopimuskuluilla, jota on synnyttänyt tavoitteiden ristiriitaisuuden aiheuttama opportunisti. Kumppanuuden tehokkuuteen negatiivisesti vaikuttavia-, ja hankkeen

kustannuksia kasvattavia tekijöitä ovat hankkeen monimutkaisuus, siihen liittyvät riskit, tulojen epävarmuus ja riskien täysi siirtäminen yksityiselle toimijalle. Samaan aikaan negatiivisena näkyy myös sopimushallinnan huono taso. Näyttäisi siltä, ettei infrastruktuurihankkeissa riskiä kannata täysin siirtää yksityisen sektorin kannettavaksi. (Vining & Boardman 2008, 9.) Kriittisen tarkastelun kohteena ovat myös varsin pitkät sopimukset julkisen ja yksityisten toimijoiden välillä ja haasteellinen täytännönpano paikallistasolla. Erityinen huoli liittyy toiminnan läpinäkyvyyteen ja riskinhallintaan toimintaympäristössä, jossa riskejä on haastava kontrolloida. (Bloomfield 2006, 400.)

Yksityisen sektorin näkökulmasta he pyrkivät saamaan korvauksen täysimääräisesti riskiä vastaan, jonka hankkeessa ottavat kantaakseen. Riskin siirtymisestä onkin esiintynyt monenlaisia variaatioita eri hankkeissa ja osassa hankkeita julkinen sektori on päätenyt kantamaan riskin ja lisäksi vastaamaan rahoituksesta. Syy tähän on yksityisien toimijoiden halukkuus välttää riskin ottamista erityisesti, kun se liittyy käyttövaiheeseen ja juuri riskin siirtäminen näissä hankkeissa oli julkisen sektorin päätavoite. Yritykset ovat jopa perustaneet eriytettyjä yhtiöitä hankkeisiin ja konkurssin tapahtuessa he eivät ole joutuneet kantamaan taloudellisia tappioita. Julkisella sektorilla taas on vaikeuksia välttää tämän kaltaista opportunistia. Vastaavasti taas julkisen sektorin osalta on esiintynyt opportunistia korkeasti poliittisten hankkeiden osalta. (Vining ym. 2005, 215.)

Näytöt riskin siirtämisestä ovat olleet ristiriitaisia. Joissakin tapauksissa julkinen sektori on päätenyt maksamaan riskin kokonaisuudessa eikä julkista sektoria ole nähty kovin hyvänä riskin siirtämisessä. Vining ym. tuovat esille Li (2003) tuloksen siitä, kuinka neuvottelut riskin siirtämisestä ovat osoittautuneet Englannissa erittäin kalliiksi. Vastaavia tuloksia on löytynyt myös monista muista maista. (Vining ym. 2005, 215.) Myös onnistuneita esimerkkejä yhteistyöstä löytyy, kuten Hong Kongin Disney World. Disney worldissa yksityisen sektorin kyvyt hallita operationaalisia-, teollisuuteen liittyviä-, markkinoihin liittyviä- ja taloudellisia riskejä tarjosivat hankkeelle tärkeitä työkaluja. (Shen, Platten & Deng 2006, 587.)

Toisaalta näyttöjen perusteella esimerkiksi Yhdysvalloissa ei ole kuitenkaan löydetty näyttöä siitä, että väliaikainen (contemporary) PPP -hanke olisi tuonut tehokkuutta tai säästöjä vaan hankkeiden transaktiokustannukset ovat jopa nousseet ja lopputulokset ovat olleet heikkoja. Teoriatasolla julkinen ja yksityinen sektori toimivat omilla vahvuuksillaan ja lopputulos onkin riippuvainen intressien tasapainotuksesta. (Garvin & Bosso 2008, 176.)

Käytännön PPP malleja

Käytännössä erilaisia sopimusmalleja löytyy tutkimuksissa monenlaisia. Seuraavaksi on esitelty muutamia erilaisia malleja, jotka avaavat hieman kumppanuuden todellisuutta ja erilaisia toimintatapoja julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä. Sosiaalisen toivottavuuden (social desirability) PPP- mallissa asettavat kyseenalaiseksi myös Vining ja Boardman (2008, 11). Vaikka PPP on Kana-dassa toiminut hyvin tilanteissa, joissa 1. valtio ei ulkoistanut hankkeen riskiä kokonaisuudessaan yksityisille toimijoille, 2. hankkeissa, joissa tarvittiin erityistä osaamista tai tietotaitoa, 3. valtio ky-keni ulkoistamaan riskiä jonkin verran niin sanottuun muokattuun hintaan. Tilanteet ovat lähellä mal-leja design-build-transfer ja build-transfer eli perinteisiä malleja, joissa julkinen sektori maksaa yk-sityisille toimijoille tietyn työn tai palvelun tekemisestä. (Vining & Boardman 2008, 11.)

Julkisen sektorin tulisi pyrkiä hyödyntämään PPP- mallia hankkeissa, jotka ovat lähellä näitä perin-teisiä sopimusmalleja tai vaihtoehtoisesti kyetä laatimaan sopimukset paremmin vähentäen samalla sopimuskustannuksia (Vining & Boardman 2008, 11-12). Kumppanuusmalleja on monenlaisia, mutta esimerkkejä erilaisista rahoitusmalleista infrastruktuuriprojekteissa ovat BOT eli build-own-transfer malli, BOOT eli build-own-operate-transfer malli ja sale-and-lease-back malli, jossa julkinen sektori myy rakennuksen yksityiselle toimijalle ja sen jälkeen vuokraa sitä. (Hodge & Greve 2007, 546.)

Build-own-transfer -malli eli rakenna, operoi ja siirrä projektin omistajuus julkiselle sektorille toimii hyvin suurissa infrastruktuurihankkeissa. Mallia on käytetty kehittyvissä maissa, joissa infrastruktuu-rihankkeet ovat suuri osa julkisista investoinneista. Syy tähän on juuri ratkaisujen hakeminen niuken-tuviin resursseihin. Yksityisen rahoituksen osallistuminen projekteihin vähentää julkista velanottoa. (Shen, Platten & Deng 2006, 588.)

Hodge & Greve (2007, 547) jakavat PPP-käsitteelle viisi erilaista järjestelyä: institutiononaaliseen yhteistyöhön, jossa tehdään yhteistuotantoa ja riskinjakamista. Toisena pitkän aikavälin infrastruk-tuuri sopimukseen. Kolmantena julkisiin ”policy-verkostoihin” joiden löyhät osakkeenomistajasuh-teet ovat korostuneet. Neljäntenä kansalaisyhteiskuntaan ja yhteisön kehitykseen, jossa kumppanuus ajatus on otettu kulttuurilliseen muutokseen kuten Unkarissa ja Euroopassa pohjautuen. Viimeisenä kaupunkien uudistamiseen ja keskustan taloudelliseen kehitykseen.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä luvussa avataan tutkimuksen menetelmä ja tutkimustapa sekä avataan lukijalle sitä, miten tutkimusprosessi on edennyt. Luvun tarkoitus on tehdä tutkimusta läpinäkyväksi ja tarjota tietoa valinnoista ja vaiheista, jotta lukija saa paremman kuvan ja ymmärtää millaisia riskejä tutkimukseen voi liittyä tai mitkä kohdat tutkimuksessa vaikuttavat luotettavilta. Toisaalta luoda lukijalle mahdollisuus esimerkiksi jatkotutkimuksille.

3.1 Teoriaohjaava analyysimenetelmä

Valitsin teoriaohjaavan analyysin, sillä vaikka minulla oli näkemyksiä ja ajatuksia yhteistyöstä, niin koin teoreettisen tutkimuksen tekemisen ensin antavan kattavan kuvan käsitteistä ja ilmiöistä ja näin tuovan kattavamman viitekehyksen haastatteluihin. Perehdyin tutkimuksen alkuvaiheessa julkisen sektorin ja yksityisen sektorin väliseen kumppanuuteen (PPP) ja allianssimalliin tehtyihin tutkimuksiin ja loin niiden pohjalta avoimien kysymyksen rungon yhteistyöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96). Teoria loi viitekehyksen ja ohjasi haastattelukysymyksiä. Aineiston keruu ei ole pohjattu suoraan tiettyyn tutkimukseen tai väitteeseen vaan haastattelukysymykset syntyivät pohjautumalla väljästi erilaisiin PPP- ja allianssitutkimuksiin. En lähtenyt toisin sanoen todistamaan mitään olemassa olevaa teoriaa vaan luomaan erilaiset tutkimukset yhdistävää ja sitten haastatteluihin vertailevaa tutkimusta. Teoriaohjaavassa tutkimuksessa on teoreettisia kytkeitä, muttei suoraa pohjautumista tiettyyn teoriaan. Teoriat auttavat analyysin tekemisessä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96.)

Teoriaohjaavassa analyysissä päättelyn logiikka on usein abduktiivista eli tutkijan analyysissä vaihtelevat valmiit mallit ja toisaalta aineistolähtöisyys (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97). Analyysi etenee tutkimuksessa yleiseltä tasolta kohti yksityiskohtaisempaa tietoa eli deduktiivisella otteella (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Lopuksi teoria tuodaan ohjaamaan lopputulemaa. Selkeää sääntöä vaiheelle, jossa teoria otetaan mukaan ei ole olemassa, vaan tutkija voi sen itse päättää riippuen aineistosta ja kohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 100.)

Analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tieto tukee analyysiä mahdollisesti jopa eklektisesti eli erilaisia suuntauksia yhdistellen. Aikaisemman tiedon vaikutus voidaan tunnistaa analyysistä, vaikka analyysi ei testaa teoriaa vaan hyödyntää sitä kokonaisuuden hahmottamisessa ja ilmiön ymmärtämisessä. Tapa antaa vapauden aineiston analysoimiseen aineiston pohjalta ja silti mahdollisuuden teorian pohjalta rakennetun ajatuksen tai menetelmän tuomisen mukaan, vaikka tutkimuksen loppuvaiheessa. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa on tuotu haastatteluun riskinäkökulmaa teoriasta ja heijasteltu teoriaa ja analyysiä siltä osin toisiinsa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96-97.) Analysointi on edennyt polveilevasti, eli ei lineaarisesti. Siinä aineistoa on analysoitu eteenpäin ja palattu aina aikaisempaan aineistoon tarpeen mukaan ja muiden haastatteluiden tuomia huomioita on voitu tuoda avuksi toisiin haastatteluihin. (Hirsijärvi ym. 2010, 224.)

3.2 Tapaustutkimus tutkimusmenetelmänä

Tämä tutkimus on tapaustutkimus ja kohdistuu allianssiyhteistyöllä toteutettuun Rantatunneli-allianssihankeeseen. Tapaustutkimusta voidaan sanoa tutkimustavaksi metodin sijaan sen sisältäessä useita erilaisia tutkimusmenetelmiä. Toisaalta sitä voidaan sanoa myös strategiaksi, jonka sisällä on mahdollista käyttää erilaisia menetelmiä ja aineistoja. Vaikka muissakin empiirisissä tutkimustavoissa voi kohteina olla tapauksia eroaa tapaustutkimus niistä. Usein tapaustutkimus kohdistuu yhteen tarkasti kuvattavaan tapahtumakulkuun tai ilmiöön. (Laine, Bamberg & Jokinen 2015, 9.) Olen-naista olisi, että tapaustutkimus pitäisi sisällään jonkinlaisen kiinnostavan näkökulman, jännityksen tai ongelman pelkän tapahtumien kulun sijaan. Tutkimusprosessi voidaan aloittaa kiinnostavasta tapauksesta, josta etsitään jokin kiinnostava näkökulma ja päätetään sopivat käsitteet ilmiön tutkimiseen. Tutkiminen voidaan aloittaa käyttämällä ennalta valittuja käsitteitä itse valittuun tapaukseen. On siis mahdollista valita ensin käsitteet ja niiden pohjalta tapaus tai päin vastoin. Tapaustutkimukset ovat usein jotakin näiden ääripäiden väliltä. (Laine ym. 2015, 10-11.)

Vaikka tapaustutkimus eriytyy tilastollisesta tutkimusperinteestä, ei se estä hyödyntämästä tilastollisia menetelmiä. Määrällisen tutkimusmenetelmän lisäksi on mahdollista hyödyntää myös laadullisia menetelmiä. Kvantitatiiviset tutkimukset usein kuitenkin muodostuvat useista tutkimusyksiköistä, kun taas tapaustutkimuksissa on usein yksi kohde tai pieni joukko. Tapaustutkimus pyrkii kuvaamaan

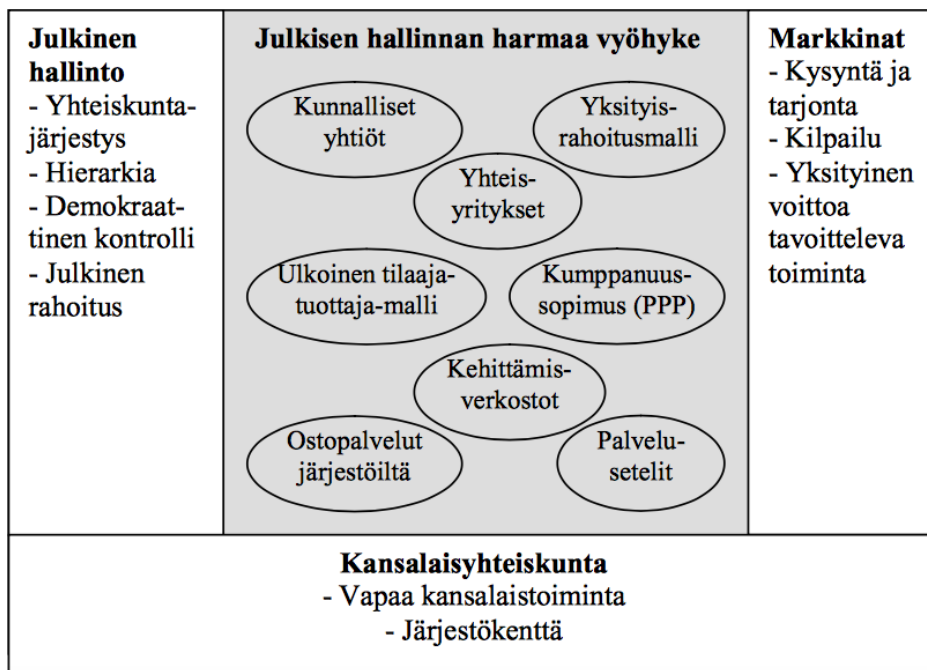
jonkin ihmisryhmän kokemuksia analysoimalla yhteiskuntaa, eikä tutkija usein tiedä ennen tutkimuksen valmistumista mistä tarkalleen ottaen on kysymys, vaan se selviää tutkimuksen aikana. Tapaustutkimuksen tulosten yleistämisestä on monenlaisia mielipiteitä. Erilaisia aineistoja, menetelmiä ja aikaisempia tutkimuksia hyödyntämällä menetelmä pyrkii luomaan kohteesta kokonaisvaltaisen analyysin ja perusteellisen kuvauksen sekä aineiston. Tyypillistä on myös tapauksen ja kontekstin rajan hämärtyminen. Koska tutkimuskohdetta tarkastellaan lähemmin sopivat siihen kysymykset – miten ja miksi selvittämään syitä siihen, miksi jokin asia on muodostunut juuri sellaiseksi kuin se on ja millaiset olosuhteet asian ympärillä vaikuttivat. (Laine ym. 2015, 9-16.)

Tutkimus selvittää millaista yhteistyö suunnittelijoiden, urakoitsijan ja tilaajien välillä on julkisen sektorin infrastruktuurirakentamishankkeessa haastatteleamalla hankkeessa mukana olleita henkilöitä. Haastatteluiden teemoja ovat yhteistyö ja sen toimivuus, riskien hallinta ja palkkiojärjestelmä. Teemat pohjautuvat aikaisempiin tutkimuksiin. Empiria hakee vastausta siihen, miten yhteistyö on käytännössä toiminut ja miten riskien jako on toteutunut toimijoiden välillä sekä siihen siirtykö riski aidosti yksityisille toimijoille kumppanuusmallissa ja jos siirtyy, niin missä määrin? Tapaustutkimus selvittää Tampereen Rantatunnelihankkeen toimijoiden kokemusten lisäksi, miten allianssimalli on toiminut hankkeessa ja millaisia riskejä hankkeessa on esiintynyt sekä, miten riskit hankkeessa on tunnistettu ja jaettu. Tavoite on suhteuttaa käytännön allianssiyhteistyötä PPP-tutkimuksiin ja allianssitutkimuksiin sekä vertailla niitä toisiinsa. Allianssi-mallin ytimessä toimiva uudenlainen palkkiojärjestelmä nousi esille haastatteluissa ja kysyin haastatteluissa toimijoiden mielipiteitä sen toimivuudesta. Allianssimallissa myös tilaaja osallistuu projektiin koko hankkeen ajaksi, mikä uudenaikaisena toimintatapana hämärtaa toimijoiden välistä rajapintaa ja tekee allianssista kiinnostavan tutkimuskohteen.

Haastattelut kartoittavat yhteistyöhön liittyviä riskejä ja hyviä puolia eri osapuolien kertomana. Yhteenvetona voisi todeta, että tutkimuksen tarkoitus on tuoda esille puolueetonta tietoa yhteistyön hyvistä ja huonoista puolista sekä riskeistä, joita malliin liittyy tilaajan ja toisaalta palveluntuottajan näkökulmasta. Voisi kysyä, että mitä yhteistyö oikeastaan on ja miksi osapuolien kannattaisi hyödyntää- tai olla hyödyntämättä sitä.

3.3 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimusprosessi lähti liikkeelle kiinnostuksesta julkishallinnon reformeja- ja erityisesti julkisudessa esillä ollutta yksityistämiskeskustelua kohtaan. Erityisesti mieleen jäi eräältä maisterivaiheen kurssilta aihe, hybridiorganisaatiot. Pehdyin aluksi paljon uutisissa esillä olleeseen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon (sote) uudistukseen. Muutamien keskusteluiden ja pienen perehtymisen jälkeen huomasin kuitenkin, että Tampereen Rantatunneli- hanke tarjoaa itselleni kiinnostavan ja selkeän projektin gradu- tutkielmaani varten kahdesta syystä. Projektilla on selkeä loppu ja alku ja se onnistui julkisenkin mielipiteen mukaan hyvin. Toisaalta Rantatunnelissa korostui selkeästi yhteistyö. Alustavasti muodostetun teoreettisen viitekehyksen rakentamisen jälkeen siirryin tutkimuksessa empiria vaiheeseen. Alustavan viitekehyksen pohjalta muodostui haastatteluruko ja aloin selvittää haastateltavia henkilöitä. Mielenkiintoisten keskusteluiden jälkeen ohjaajani Jan-Erik Johanssonin kanssa aihe alkoi muotoutua kohti public–private partnership tutkimuksia. Toimijoiden välistä tilaa hahmotti tutkimuksen alkuvaiheessa hyvin Anttiroikon (2010), esittelemä sektoreiden välinen harmaa alue (kuva 1). Näkökulma liittyy sektoreiden välisen toiminnan hallintaan ja niiden välillä oleviin monenlaisiin yhteistyösuhteisiin sekä hallinnan mekanismeihin. Tutkimuksessa esitetään, että sillä harmaa alue kasvaa, eivät verkostot täysin korvaa hierarkiaa, vaan verkostot säilyvät harmaalla alueella erilaisissa yhteistyömalleissa. Epätarkasti havainnoitavissa oleva harmaa alue suurenee, eivätkä yksityiset toimijat korvaa täysin julkista tai verkostot hierarkiaa. (Anttiroiko 2010, 21.)



KUVA 3. Julkisen hallinnan harmaa vyöhyke (Anttiroiko 2010, 12)

Alkuvaiheessa teorettinen viitekehyseni rajautui siis julkisen sektorin ja markkinoiden väliin jäävään harmaaseen alueeseen sekä siihen sisältyviin yhteistyösuhteisiin. Aihe herätti kysymyksiä siitä, millaisia ilmiöitä hallintaan ja johtamiseen liittyy. Onko esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin välillä mittavia eroavaisuuksia vai lutviutuuko yhteistyö saumattomasti yhteen? Haastattelukysymykset on luotu yhteistyön käsitteeseen liittyvien teemojen pohjalta. Erityisesti kiinnostavana teemana esille nousi projektin riskinäkökulma ja sen hallinta sekä siirtyminen osapuolien välillä. Riskin siirtyminen nousi esille yhtenä teemana yksityistämiseen ja yhteistyöhön liittyvissä tutkimuksissa. Käytin pohjana myös allianssihankkeesta tehtyä raporttia ja siinä käytettyjä teemoja.

Haastateltavat valitsin Rantatunneli allianssin kotisivuilta ja sain lisäksi haastatteluiden päätteeksi hyviä suosituksia muista henkilöistä, joita voisi haastatella. Pohdin ennakoon riskiä ja sen selvittämistä haastatteluissa ja koska se nousi kiinnostavalla tavalla esille jo ensimmäisessä haastattelussa, muokkasin haastattelukysymyksiä hieman ja otin riskin paremmin mukaan kysymyksiin. Aluksi valitsin haastateltaviksi Rantatunneli allianssin päätöksentekijät, mutta sitten huomasin kysyä mukaan myös allianssin ulkopuolisia työntekijöitä saadakseni näkemyksiä siitä, miten allianssi on koettu johtoryhmän ulkopuolella.

Haastattelut on tehty kevään 2017 aikana. Neljä henkilöä haastattelin kasvotusten ja kaksi haastattelua hoidin puhelinhaastatteluna. Kaikki haastattelut on litteroitu nauhoitusten perusteella kevään 2017 aikana ja analysoitu Atlas Ti -ohjelmalla. Ohjelma tarjosi mahdollisuuden tallentaa litteroituun tekstiin teemoja ja lopuksi teema kerrallaan nähdä kaikkien haastateltujen kaikki vastaukset teemaan liittyen. Teemoja ohjelmassa syntyi aluksi lukuisia ja käymällä niitä läpi tiivistin teemoja pienempään lukumäärään. Ohjelma tuo yhteen kaikista litteroiduista aineistosta teemaan liitetyt tekstit. Teema kerrallaan saa kokonaiskuvan kaikesta siihen liittyvästä aineistosta, joka mahdollistaa hyvän kokonaiskuvan syntymisen.

Tutkielman analyysi syntyi ensin analyysiteemojen mukaisesti, mutta mukautui ja yksinkertaistui prosessin edetessä teorian teemojen mukaiseksi. Syynä tähän oli helpompi vertailtavuus teoreettiseen osuuteen ja haastatteluteemojen suuri määrä. Atlas ti ohjelman teemat toivat myös yksinkertaistettuun keskustelukehysjakoon syvyyttä ja nostivat esille mielenkiintoisia yksityiskohtia. Esimerkkinä eri toimijoiden näkemykset palkkiojärjestelmästä. Keskustelukehykset muuttuivat prosessin aikana myös siksi, että teorettinen osuus kehittyi ja sen viitekehys toi viitekehystä myös analyysiin. Näin tutkielma tuo teoreettisen osuuden jatkeeksi käytännön sovelluksen, Rantatunneli allianssin kokemuk-

sia. Prosessi eteni analyysissä kuten myös teoreettisessa osuudessa polveilevasti ja niiden kehittyminen ja jalostuminen vaikuttivat toisiinsa. Uudet havainnot teoreettisessa osuudessa nostivat myös analyysissä nousseita asioita jopa uudelleenlaiseen valoon.

4 KESKUSTELUKEHYKSET

Tässä luvussa tutkimus käsittelee Rantatunneliallianssissa mukana olleiden toimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä hankkeesta. Alaluvut on jaettu teoreettisen osuuden lukuja mukaillen käytännön onnistumiseen, yhteistyön olemukseen ja riskien hallintaan sekä jakamiseen. Mielenkiintoiset haastattelut toivat esille eroavaisuuksia toimijoiden välillä riippuen toimenkuvasta; suunnittelija, urakoitsija, tilaaja.

4.1 Hankkeen toimivuus (performance)

Haastatteluiden alussa läpi käytiin yhteisen tavoitteen näkymistä urakan aikana ja juuri yhdessä tekeminen ja yhteinen tavoite tulikin esille useampia kertoja. Kaikki toimijat olivat tyytyväisiä projektin onnistumiseen, joka näkyi monin tavoin. Projekti valmistui etuajassa, alitti budjetin ja selvisi kohdullisilla häiriöillä paikallisia asukkaita kohtaan. Häiriöttömyys oli merkittävä asia, sillä tunnelia rakennettiin keskustan alueella talojen alitse. Negatiivistakin palautetta häiriöistä toki hankkeen aikana oli tullut alueen asukailta, mikä on toisaalta ymmärrettävääkin tunnelin sijainti huomioon otettaessa.

”Ryhmä on ollut sitoutuneempi tekemään töitä yhteisen tavoitteen eteen. Tunneli tapauksessa lisäintoa aiheutti vielä se, että toteutusvaiheeseen siirtymisestä ei ollut täyttä varmuutta, johtuen kunnallisvaaleista. Kaikilla on ollut ns. näyttämisenhalu. Tämä on aiheuttanut sen, että varsinkin tilaajapuolen ihmiset ovat antaneet kaikkensa sen eteen, jotta hanke toteutuu ja siitä ei jää kenellekään sanomista jälkeensä. Toisaalta aiheutti myös sen, että tilaaja osapuolien osallistuminen hankkeeseen jäi aika pieneksi.” (Haastateltava 6)

Lainaus tuo esille yhdessä tekemistä ja sitoutumista, joka hankkeessa näkyi. Vaikka itse hanke sujui hyvin, oli alkuun pääseminen ja etenkin aika ennen lopullisen sopimuksen syntymistä epävarmaa ja haastava. Myös haastateltavien vastaukset mukailivat aiheesta kirjoitettuja uutisointeja ja toivat esiin haastavan poliittisen tilanteen sekä kuntalaisten voimakkaan vastustuksen. Päätös rakentami-

sesta näytti kaatuvan ja venyi yli valtuustokauden. Projektin toimijat joutuivat odottelemaan päätöksen syntymistä valmiustilassa noin kolme kuukautta, mikä on pitkä aika, sillä toimijat olivat varanneet resurssit hankkeen käyttöön. Toisaalta haastatteluissa nousi esille miten voimakas julkinen vastarinta toimi eteenpäin vievänä voimaja ja yhtenä mahdollisena syynä projektin hyvään onnistumiseen. Paine hankkeen onnistumiseen ja kuntalaisten vakuuttamiseen näkyi myös kattavana tiedotuksena ja avoimuutena lehdistön suuntaan. Eräs haastateltava kertoi jopa, miten lehdistö oli kehunut hanketta ainutlaatuiseksi juuri lehdistön poikkeuksellisen hyvän osallistumismahdollisuuden vuoksi.

Haastattelujen perusteella ryhmän sitoutuneisuus ja yhteinen tavoite näkyivät työskentelyssä, hyvässä työilmapiirissä ja positiivisessa halussa viestiä hankkeesta. Toimijat kokivat kaikkien osallistumisen yhteistyössä hyväksi ja, että kaikki projektissa mukana olevat osapuolet olivat motivoituneita sekä halusivat tuoda reilusti oman työpanoksensa.

”Tilaajan rooli oli jäänyt aika pieneksi...” ”No kyllä se niinkun Tampereen kaupungin puolelta niinkun vähä oli ihmisiä mukana siellä, että...Lähtökohtasesti siel tais olla niinkun mää olin päätoimisesti käytännössä, sitte muutama ihminen sitte oli osallistu mitä osallistu, mut että niinkun ei ei ollu niinkun kauheesti halukkuutta tulla siihen mukaan siihen hommaan. Ja että sen näki, näki monissa asioissa niinkun mitä tehtiin selvityksiä muuten niin ei, kun oli tällanen tilanne en tiedä sitte johtuko se heidän omista mielipiteistä vai mistä johtu, että oli tosi vaikee monia asioita niinkun saada selvitettyä ja kaikkee tällästä.” (Haastateltava 6)

Tampereen kaupungin rooli koettiin hankkeessa suhteellisen pieneksi osallistumisen näkökulmasta pois lukien hankkeessa työskentelevät henkilöt. Mielenkiintoisen havainnosta tekee se, että allianssimalli voisi nimenomaan mahdollistaa tilaajalle edunvalvonnan ja osallistumisen sekä suunnitteluvaiheeseen, että käytännön toteutukseen. Näin tilaajalla olisi mahdollisuus olla kommentoimassa hankkeen eri vaiheita ja tuoda esille omia intressejä sekä toiveita. Yhdeksi syyksi nähtiin tilaajan keskittyminen selkeästi tilaajan rooliin perinteisissä hankkeissa, kun taas Rantatunnelissa rooli siirtyi enemmän työtätekevälle puolelle vaatien totuttelua. (Haastateltava 6.) Liikennevirasto osallistui hankkeeseen aktiivisesti ja toimi tilaajana.

Kaupungin vähäinen osallistuminen näkyi joissakin asioissa, kuten hankaluutena saada joitakin selvityksiä hankkeen aikana ja toisaalta innostumisen puutteena osallistua projektiin. Vaikka tilaajan rooli ei hankkeessa ollut merkittävä, toivat haastateltavat esille, ettei ryhmässä ollut ”siipeilijöitä” vaan hankkeessa aktiivisesti mukana olevat toimijat osallistuivat aktiivisesti tekemiseen ja olivat mu-

kana tosissaan. Puheissa korostuivat yhteinen tahtotila ja näyttämisenhalu, joita hankala suunnitteluvaiheen ja kunnallispoliittisen tilanne mahdollisesti vahvistivat. (Haastateltava 6.) Vaikkei kaupunki hankkeen aikana ollut aktiivinen, osallistui se aktiivisesti hankkeen alkuvaiheessa hankkeen toteutuksen varmistamisena ja kaikkien osapuolien tyytyväisyyden varmistamisena hankkeen valmistuksessa. (Haastateltava 6.) Kaupungin lisäksi Liikennevirasto oli hankkeessa tilaajana edustaen valtakirjalla myös kaupunkia. Liikenneviraston rooli korostui hankkeessa kaupunkia enemmän ja haastattelussa nousi esille halu alan yleiseen kehittämiseen. Liikennevirasto halusi lisätä tietoisuutta allianssimallista sekä sen mahdollisuuksista julkisen sektorin infrahankkeissa. (Muokattu 27.1.2019 Haastateltava 2 sähköpostikommentti – Kaupungin lisäksi Liikennevirasto varsinaisena tilaajana kaupungin mandaatilla ja edusti myös kaupunkia.)

Tunnelihanke oli julkinen hankinta, jonka teki julkinen hankintayksikkö. Tampereen kaupunki ja Liikennevirasto olivat sopineet keskenään, että Liikennevirasto toimii hankintayksikkönä, koska sillä oli enemmän kokemusta vaativista hankkeista ja allianssista. Näin kaupunki valtuutti Liikenneviraston toimimaan tilaajana edustaen valtakirjalla myös kaupunkia. Vaikka kaupungin osallistumista pidettiin hankkeessa joiltakin osin pienenä, mahdollisti se koko hankkeen ajan asiantuntijoidensa osallistumisen projektiin ja oli lisäksi edustettuna päätöksenteossa koko projektin ajan. (Haastateltava 2 sähköpostikommentti 27.1.2019.)

4.2 Mitä kumppanuus tarkoittaa?

Yhteistyötä ja kumppanuutta korostettiin haastatteluissa paljon ja yhteistyö sekä yhdessä tekeminen näkyi haastateltavien mukaan kaikessa toiminnassa. Töitä yhdessä samassa työtilassa, ”Big Roomissa”, aina sopimuksen allekirjoittamisesta urakan valmistumiseen saakka. Yhdessä tekeminen aloitettiin jo varhain, kilpailutusvaiheessa ja myös urakkasopimus laaditaan yhteistyönä työstämällä sitä erilaisissa työpajoissa. Työt jatkuivat samassa toimipisteessä useamman vuoden ajan, joka lähensi työntekijöitä. Yhteisessä toimistossa työskentely näkyy yhtenä eroavaisuutena perinteiseen tilaaja-tuottaja -malliin. Allianssissa osapuolet tunsivat toisensa melko hyvin jo ennen sopimuksen allekirjoitusta, kun taas perinteisessä urakkamallissa tilaaja saattaa tavata palveluntuottajien henkilöt vasta sopimuksen syntymishetkellä.

Allianssimallissa toimijat lähenyvät toisiaan, joka näkyy eroavaisuutena perinteisiin urakkamalleihin, joissa tilaaja selkeämmin tilaajan roolissa ja palveluntuottajat selkeämmin suorittavassa roolissa. Tilaaja laatii perinteisessä urakassa tilattavan kohteen kuvauksen, laatuvaatimukset ja tarjouskilpailussa sitten ehdot täyttävä hakija ja joissakin tapauksissa halvimman hinnan tarjonnut osapuoli hyväksytään urakoitsijaksi. Allianssissa korostui yhdessä tekeminen aina kilpailutusvaiheesta lähtien ja yhdessä tekemistä edistettiin myös henkilöstöosaajien tekemillä soveltuvuusarvioinneilla henkilöarvioinneilla hinnan ja laadun lisäksi.

”No se alotettiin silloin jo ennen tarjouspyynnön käynnistymistä eliäkä käytiin tää markkinavuoropuhelu. Ja haluttiin niinkun tunnustella kenttää. Että millä tavalla tähän suhtaudutaan. Se on niinkun se ensimmäinen et kerrotaan avoimesti, että tämmönen homma näillä pelisäännöillä mentäis ja ja tota kerrottiin laajasti se rakentaa jo niinkun sitä semmosta avoimutta ja luottamusta.” (Haastateltava 2)

”Sitten tässähan oli niinkun kyseessä neuvotteluomenettely. Meillä oli useita tilaisuuksia, niinkun oli tämmösiä informatiivisia tilaisuuksia missä me kerrottiin suunnitelmista ja hankinnasta, siellä sai kysellä kaikkee. Sitten oli näitä urakkaneuvotteluja ja tämmösiä työpajoja ja mitkä oli osa arviointiakin sitten jo mutta tota niissä edelleen tehtiin yhteistyötä jo niillä kokoonpanoilla mitkä tulis olemaan niinkun lopputilanteessa sit kun urakoitsija tai se konsortiovalinta on tehty eli nää palveluntuottaja konsortiot toi niinkun sen oman projektiorganisaationsa sinne neuvotteluihin ja organisoiduttiin siellä ja alettiin tekeen töitä niin tavallaan niinkun jo sitä tutustuttiin siellä ja tota opeteltiin sitä niinkun miten tää meidän yhteistyö niinkun tämmösellä porukalla lähtis menemään ja ja tota...” (Haastateltava 2)

Henkilöiden soveltuvuus ja yhteistyön toimivuus nähdään jo tarjousvaiheen aikana, sillä kokoonpanon muodostamisen ja toimijoiden valitsemisen prosessi on suhteellisen pitkä. Toisaalta haastattelussa tuli esille, että allianssi on vain malli toimia ja että samanlaista toimintatapaa voisi toteuttaa myös normaalissa urakoinnissa. Jos siihen vain joku alkaisi. Yhteistyön elementtejä voisi siis hyödyntää myös ilman allianssia. (Haastateltava 5.)

Yhteistyön piirteitä voisi toki ottaa myös muihin urakoihin mukaan, mutta toimisikohan se samalla tavalla? Allianssissa ilmenee monia sopimuksellisia ja käytännöllisiä eroja, jotka mahdollistavat avoimempaa yhteistyötä ja luottamusta. Esimerkiksi oman kustannus- ja tulostietouden tuominen muiden tietoon jo sopimuksen luonnosteluvaiheessa ja myöhemminkin oli haastattelujen perusteella yksi tärkeistä seikoista luottamuksen syntymiselle. Vastaavasti esille nousi, kuinka perinteisissä urakoissa kustannus- ja tulo rakenne pidetään omana tietona. Toisaalta näkemykset allianssiyhteistyöstä

vaihtelivat hieman haastateltavien välillä riippuen työnkuvasta ja roolista. Esimerkiksi suunnittelijan mukaan suunnittelutyö on hyvin samanlaista, kuin missä tahansa urakassa, kun taas tilaajan rooli näyttäytyi varsin erilaisena.

Juuri muilta osapuolilta saatu informaatio nähtiin merkittävänä tekijänä. Osapuolet toivat osaamistaan ja näkemystään eri vaiheisiin liittyvissä käytännön asioissa kuten mahdolliset riskit ja edesauttoivat parempaan lopputulokseen pääsemistä. Kaikki osapuolet myös oppivat paljon. Esimerkiksi tilaaja kuuli urakoitsijalta ja suunnittelijalta asioita, joita ei normaalisti tilattavissa urakoissa välttämättä ole tullut kuulleeksi.

Myös yhteydenpito korostui pyrkimyksenä vastata mahdollisimman nopeasti kaupungin kautta tuleviin kysymyksiin esimerkiksi hankkeen aiheuttamista häiriöistä, miksi jossakin toimitaan tietyllä tavalla tai siitä miksi paikat hajoavat jossakin. Lähes aina vastaamisessa onnistuttiinkin pois lukien tapaukset, joissa tietoa piti kaivaa hyvin nopeasti esille. Hankkeen etu oli, että hankkeessa oli lainmukainen tiesuunnittelu ja kaupunki sekä liikennevirasto olivat sitoutuneet järjestelyihin eikä kukaan kyseenalaistanut asioita, joita ollaan tekemässä. Vaikkei tekemisiä sinällään kyseenalaistettu, toivat molempien tilaajien asiantuntijat mielipiteensä esimerkiksi liikenteenohjaukseen liittyen, jos halusivatkin, että toimitaan eritavoin. Suuria erimielisyyksiä projektiin liittyvistä seikoista ei ollut, sillä alusta lähtien oli selvää mitä rakennetaan ja mitä on määrätty. (Haastateltava 5.)

Toimijoiden avoimuus ja kulujen sekä tulojen tuominen muiden tietoon tarjosi aikaisempaa enemmän pohjatietoa myös sopimuksen laatimiseen. Ylimääräisten kustannusten lisääminen ei onnistunut, sillä kaikki osapuolet kykenivät tarvittaessa tarkastamaan muiden kustannukset. Perinteisissä urakoissa osapuolet ovat pitäneet kulurakenteensa omana tietonaan, etenkin tilaajaa kohtaan ja tietoja on paljasteltu vain tarvittaessa urakan edetessä eikä kaikkea paljastettu silloinkaan. Myös tässä suhteessa allianssi eroaa perinteisistä urakkamalleista, joissa kustannusten lisääminen on ollut haastattelujen perusteella tavanomaista. (Haastateltava 6; Haastateltava 1.)

Kun tarkastellaan allianssiorganisaatiota, nousi haastatteluissa esille, etteivät aliurakoitsijat kuulu varsinaisen allianssiorganisaation ja allianssisopimuksen piiriin vaan aliurakoitsijoita koski perinteinen urakointisopimus. Varsinaisessa allianssissa ja hankkeeseen perustetussa toimistossa töitä tekivät suunnittelijat, tilaajat, urakoitsija ja tarpeen mukaan myös aliurakoitsijat sekä alisuunnittelijat. Yhteistyön toimivuus näkyi myös toimenkuvien ja vastuiden jakautumisen selkeytenä organisaatiossa. Hanketta johti johtoryhmä ja ”Bigroomissa” työskenteli yhdessä päivittäin projektityöryhmä. (Haastateltava 1; Muokattu 27.1.2019 – Haastateltava 2 sähköpostikommentti – Bigroomissa työskentelivät

myös aliurakoitsija ja alisuunnittelija.) Jokaisen haastateltavan mielestä samassa toimipisteessä työskentely toi projektille tehokkuutta ja joustavuutta aikataulujen, johtamisen ja projektin hallinnan näkökulmasta, sillä kaikki tiesivät aina muiden toimijoiden aikataulut ja sen missä vaiheessa työt ja eri osa-alueet ovat parhaillaan.

”Siis sehän oli justiin se suola että, kun siellä oli ne kaikki tilaajat ja suunnittelijat ja se ois ollu varmaan huomattavasti erilaista, jos joku osapuoli ois ollu jossain muualla. Että kyllä se niinkun hankkeen kannalta ja ton toimintamallin kannalta se oli hyvä. Ja se oli niinkun ehdotonkin, että siellä oli kaikki paikalla. Eli, koska tuota niin siellä saatiin niinkun päätökset, ja sitte kaikki tiesi keltä kysyä jos ei joku tienny. Ei tarvinnu arpoa aina ja että tuota ottaa selvää, että kaks kolme päivää, että sää saat henkilön kiinni joka tietää asiasta.” (Haastateltava 5)

Yksi merkittävä seikka tuli esille haastatteluissa, nimittäin organisaatorakenteessa urakoitsijan edustaja toimi hankkeessa muodollisessa hierarkiassa tilaajaa ylempänä, toimiessaan projektipäällikkönä. Tilaajan eli Liikenneviraston edustaja vastaavasti toimi hankkeessa apulaiprojektipäällikkönä. Yhteistyö toimijoiden välillä koettiin kaikin puolin ongelmattomaksi ja vastualueet jakautuivat. Liikenneviraston edustajan vastuulla oli tiedottamista ja urakoitsija vastasi enemmän projektin käytännön johtamisesta. (Haastateltava 1; Muokattu 27.1.2019 Haastateltava 2 sähköpostikommentti – Urakoitsijan edustajalla ei ylempää valtaa hankkeessa vaan muodollinen tehtävä projektin päällikkönä tilaajan edustajaa ylempänä.)

Vaikka urakoitsijan henkilö edustikin hankkeessa muodollisesti projektipäällikköä, oli tilaajalla yksiselitteisesti ylin päätösvalta. Esimerkiksi oikeus päättää laajuusmuutoksista oli vain tilaajalla. Lisäksi Liikenneviraston edustaja päätti hallinnollisista asioista hankkeessa. Tämä näkyi hankkeessa siten, että kaikki urakoitsijan projektipäällikön tekemät päätökset alistettiin tilaajan hyväksyntään siten, että tilaajan tuli olla päätöksistä samaa mieltä. Urakoitsijan päätöstä ei voinut toimeenpanna yksipuolisesti ilman tilaajan hyväksyntää. Urakoitsijan projektipäällikkö ohjasi töiden etenemistä käytännössä tilaajan projektipäällikön hoitaessa enemmän tiedottamista ja sidosryhmien välisiä viranomaisneuvotteluita. (Haastateltava 2 sähköpostikommentit 27.1.2019.)

Haastateltavien näkemykset allianssista erosivat joiltakin osin toisistaan. Vaikka toisaalta kaikki osapuolet pitivät yhdessä tekemistä itsessään hyvänä, niin käytännön työ ei esimerkiksi suunnittelijan mukaan allianssimallissa juuri eronnut normaalien urakoiden suunnittelutyöstä. (Haastateltava 5.) Vastaavasti tilaajan näkökulmasta käytännön työ erosi aikaisemmista urakoista ja vaati sopeutumista, sillä rooli muuttui yhtäkkiä työtä tekevälle puolelle ja käytännön työhön perinteisestä tilaajan roolista.

Perinteisesti tilaajan rooli on painottunut tietojen laatimiseen tarjouskilpailua varten, tarjouskilpailun julkaisemiseen ja lopulta palveluntuottajien valitsemiseen. Itse rakentaminen tai muu palveluntuottaminen on sen jälkeen tapahtunut palveluntuottajien kesken, tilaajan puuttuessa siihen vain halutesaan muutoksia tai huomattessaan puutteita tai sopimuksesta poikkeavia asioita. Toisin sanoen tilaaja on aikaisemmin toiminut selkeämmin maksajan roolissa ja palveluntuottaja selkeämmin suorittavassa roolissa (Haastateltava 6.)

Mielenkiintoista oli kuulla työmaajohdon kokemuksia käytännön projektinjohtamistyöstä, sillä näkemys allianssista oli kahdenlainen. Toisaalta työ näyttäytyi perinteisenä rakentamisena ja toisaalta taas uudenlaisena allianssina, jossa ideoita kerättiin pankkiin ja eri osapuolet vaihtoivat ajatuksia. Käytännön rakennustyön johtaminen aliurakoitsijoiden suuntaan toimi varsin perinteisten urakoiden kaltaisena, mutta suunnittelijan ja tilaajan suhteen työ on erilaista, kuin perinteisissä urakkamuodoissa (Haastateltava 4.) Allianssissa siis myös johtaminen oli työmaapäälliköstä ylöspäin allianssin mukaista ja alaspäin aliurakoitsijoiden suuntaan perinteisen urakan tapaista.

Urakoitsija myy urakat aliurakoitsijoille samanlaisilla aliurakointisopimuksilla, kuin perinteisissäkin urakoissa, jossa kilpailukykyisimmällä sopimuksella tekevät aliurakoitsijat päätyvät tekemään työn ja saavat sopimuksen mukaisen urakkapalkkion. Toisin sanoen mitä alemmaksi allianssissa mennään, sitä vähemmän allianssin merkitys näkyy (Haastateltava 4.) Yhteistyön ja käytännön tekemisen näkökulmasta haastatteluissa nousi esille myös toimijoiden erilaiset tavoitteet ja intressit. Esimerkiksi rakentajaa ei mahdollisesti kiinnosta niin paljon jäädä pohtimaan tilaajan näkökulmasta relevantteja valintoja esimerkiksi siitä tehdäänkö jokin pyörätie vai ei. Varsinkaan ajankäyttö ei välttämättä tunnu merkitykselliseltä sellaisen asian suunnittelemiseen, johon ei liity minkäänlaista eturistiriitaa (Haastateltava 3). Vaikka hanketta tehtiinkin yhdessä, niin näyttäisi, että toimijat ovat kiinnostuneita tekemään ainoastaan toimintoja, jotka ovat tarpeellisia vaadittuun lopputulokseen.

Suunnittelijan näkemys siitä, että allianssimalli ei juuri eroa normaaleista urakoista tuli esille haastatteluissa myös toteamana siitä, että allianssimalli on vain toimintatapa muiden joukossa ja sen yhteistyön toimintaperiaatteita voisi olla mahdollista ottaa käyttöön myös esimerkiksi tilaaja–tuottaja-malliin. (Haastateltava 5.) Allianssiyhteistyön ulottuminen vain pääurakoitsijaan ja suunnitteluihin oli yksi kiinnostavista teemoista, kun on puhuttu paljon työnlaadusta ja kustannustehokkuudesta sekä yksityisten toimijoiden tehokkuudesta. Otin seuraavan lainauksen työhöni, sillä siinä tuli kansanläheisellä vertauksella kuvattuna mahdollinen riski, joka liittyy allianssiin.

”Kyllähän se vaikuttaa tietysti. Kyllähän ne tietysti vaikuttaa että. Sehän on niinkun hyvä että tavallaan jos mä meen niinkun tästä missä mä oon niin mennään ylöspäin sinne suunnittelijoihin ja tilaajaan ja Lemminkäiseen niin kyllä se kyllä se mun mielestä on niinkun tota se ajatusmalli on se että kaikki haluaa tehdä sen peltikaton. Mut sit jos mennään tota tästä mulle alaspäin niin siellä se ajatusmalli on no se on sitte sama joka paikassa ei allianssissa niinkun joka paikassa niin kyllä siellä olis vähä sillee et haluttas se alumiinikaton hinta ja tehdään se peltikatto. Et siellä niin pitää enemmän olla tarkkana että hei peltikatto, mutta ollaan myös valmaan peltikaton hinta ja tota. Tämmönen.” (Haastateltava 4.)

Toisin sanoen näyttäisi, että perinteinen rakennusurakan riski palvelun laatuun liittyy myös allianssimallilla toteutettaviin urakoihin ja urakoitsijan kyky saada hyvät alihankkijat ja toisaalta toteuttaa urakan koordinointi ja valvonta hyvin korostuvat.

4.3 Mää sanon, että kaikki oppi. Kaikki oppi

”Mää sanon, että kaikki oppi. Kaikki oppi. Kyllä. Vaikka vuosikymmeniä on tehty, ni kyllä meki opittiin. Ehdottomasti että. Henkilökohtasellakin tasolla, että kyllä niitä asioita voi tehdä näinkin mikä on mielekästä.” (Haastateltava 1.)

Kuten lainauksesta käy ilmi, toimijat oppivat paljon, vaikka olivatkin jo pitkän linjan ammattilaisia. Töiden tekeminen yhdessä, samassa työtilassa korostui. Muiden mukana olevien toimintatapojen näkeminen ja toisaalta oppiminen näkyivät ymmärryksen lisääntymisenä muiden toimintatapoja kohtaan. Hankkeessa toimijat toivat muiden nähtäville myös kulurakennettaan ja perusteluita päätöksiin. Avoimuus antoi muille ymmärrystä siihen miksi toiset toimijat tekevät asiat tietyllä tavalla. Toisaalta toimijat antoivat myös uusia näkökulmia siihen, miten asiat voisikin tehdä uudella tavalla. Tämä näyttäytyi hankkeen hyvänä puolenaja tuki teoriassa esiintynyttä väitettä, jossa PPP-mallia puollettiin oppimisena yksityisiltä toimijoilta. Teoriassa korostui julkisen sektorin oppiminen, mutta merkittävää on, että myös kaikki muut toimijat oppivat ja saivat allianssista paljon. Tiedonjako näyttäisi hyödyntämistä ajavana tekijänä myös yksityisille toimijoille.

” Ei se helppoa oo (naurua) että omaltaki kohtalta voi sanoa, että meni hetki aikaa. Että kun on yli 30 kymmentävuotta tehny näitä perinteisellä mallilla niin kyllä siinä niinkun (naurua) kyllä sitä ninkun ajattelutapaa mutta meillä oli aika paljon, niinkun käytiin tuota

niin tuota niin koulutusta ja ja sisäistettiin niitä asioita että että miten tässä toimitaan ja että ei missään tapauksessa helppoa.” (Haastateltava 1.)

Kaikki toimijat myös tilaajan lisäksi joutuivat omaksumaan uudenlaista toimintatapaa. Ja alku vaati totuttelua, vaikka tunnelihankkeessa oli paljon muista urakoista tuttuja elementtejä. Näyttää siltä, että allianssin alun raskaus johtui myös uudenlaisen roolin omaksumisesta ja uusien toimintatapojen opettelemisesta. Toisten työtavoista oppiminen toi myös tehokkuutta kaikilla osapuolille. Yhdessä töitä tehdessä syntyi käsitys siitä, miksi suunnittelija suunnittelee asioita tietyllä tavalla tai urakoitsija tekee töitä tietyllä tavalla. Toisaalta myös miksi eri osapuolet kommentoivat asioita ja työvaiheita. (Haastateltava 1.) Projektissa oli selvää myös keneltä kysyä jostakin asiasta. Toimijat oppivat myös työjärjestyksestä ja siitä, missä järjestyksessä ja miten eri vaiheet kannattaa tehdä, jotta edetään nopeasti ja tehokkaasti. (Haastateltava 5.)

”Että ainahan se ei välttämättä suunnittelijan ja urakoitsijakaan niinkun tunnista niitä, että mikä tässä vois olla ongelma, ja sit tilaajalla on jotain tietoo ja sitte niinku ei se tilaajakaan kaikkee tiedä. Se tilaaja sit taas tukeutuu näihin suunnittelijoihin ja urakoitsijoihin ku niillä on sit taas niinkun omakohtaista kokemusta ja tietoo ja taitoo et kyllä se on niinkun semmosta, niinkun allianssi on yhteistoiminta urakkamalli. Niin tota yhteistoiminnasta siinä on kyse.” (Haastateltava 2.)

Vaikka toimijat ovat pitkään tehneet rakennushankkeita, esiintyy silti asioita, joihin muilta saadaan tärkeää informaatiota. Avoimuus ja tavoitettavuus olivat omiaan lisäämään myös ymmärrystä muiden toimijoiden toimintatapoja kohtaan, eikä vain julkinen sektori vaan myös yksityiset toimijat oppivat ja omaksuivat monenlaisia näkemyksiä.

Yhteistyö tuo tehokkuutta jokaiselle osapuolelle monessa mielessä. Osapuolet oppivat muilta tehdesään töitä yhdessä ja saadessaan palautetta reaaliajassa. Lisäksi toimijoiden työskentely yhteisessä toimistossa piti kaikki ajan tasalla aikatauluista ja mahdollisti niiden suunnittelemisen yhdessä. Urakoitsijan näkökulmasta käytännön työhön tuli joustavuutta, kun suunnittelija oli mahdollista saada työmaalle saman tien ja yhdessä oli mahdollista konsultoida suunniteltuja piirroksia ja tulevia projektin vaiheita sen sijaan, että kommentoitaisiin jo valmiiksi tehtyjä suunnitelmia. Tässä suhteessa allianssi erosikin perinteisistä urakoista, joissa suunnittelijalle annetaan lista suunniteltavista piirustuksista, joita sitten kommentoidaan ja joihin pyydetään muutoksia tai korjauksia vasta niiden ollessa valmiita. Näin projektissa säästytään piirroksilta, jotka projektin aikana todetaan turhiksi.

” Onhan se niinkö.. jos tilataan suunnittelijalta työ, se tekee sen. se on kerran tehty, pitää maksaa se. Sitte jos sitä rupee muuttamaan ni pitää maksaa erikseen tietenki. Sitte pitää miettiä että onko se järkevää että eihän sitä kukaan rupee omalla kustannuksella tekemään että se pitää löytää maksumies siihen. Että tämmösiä asioita allianssissa ei tarvi miettiä kun se yhdessä päätetään että se on nyt että tehään laskelma. Hyvissä ajoin suunnittelu maksaa 5000e mutta hyöty on 30 000e niin sehän tehään kun se on hyvä. Ni eihän tämmöstä normaalihankkeessa voi tehdä ollenkaan. Se mennöö sinne kierrokselle niinku mä äsken puhuin ja viimeistää sitte rahasta ei päästä yksimielisyyteen (naurua) että miten se jaetaan se 30 000 euroa. Mutta tässä ei tarvi ollenkaan keskustella tämmösestä asiasta ollenkaan. Kun todetaan vaan se hyöty ja se tulee kaikille. Kannustimen mukana se jakaantuu kaikille.” (Haastateltava 1.)

Suunnittelutyöhön liittyen kannustimista oli hieman eriäviä mielipiteitä. Toisaalta ”turhia suunnitelmia” ei tehdä vaan suunnitelmista voidaan päättää hankkeen aikana. Näin voidaan muuttaa päätöksiä siitä, millaisia suunnitelmia tehdään, tai suunnitelmia voidaan parannella ennen, kuin ne ovat valmiita. Urakoitsijan kannalta tämä näyttäytyi kustannushyötynä, mutta suunnittelijan näkökulmasta taas pienempänä tulona, joka tulee esille myöhemmin myös analyysissä. Yhteydenpidon tärkeys ja toimivuus korostui myös haastatteluissa ja jatkuva yhteydenpito ja yhteistyö mahdollisti uusia toimintatapoja ja oppimista.

”No se yhteydenpito, se yhteydenpito. Sehän on ollu niinkun tosi hyvä juttu. Suunnittelija voi kysyä tuota rakentajalta ja että miten ne tehdään ja se se siinä viisastuu kaikki ja sitte tietysti tilaaja tuo tässäkin, että pitää muistaa se tilaajan rooli että tilaaja tuo omat juttunsa siihen pöytään niin sitte tulee hyvä suunnitelma. Kun niitä yhdessä pohdiskellaan niitä asioita. Niin sitten kun se se tuota niin kun nämä tämmöset niinkun aikataulut opajat vaikka kun hirveesti työpajoja tehdään ja yhdessä suunnitellaan niitä niin se sitouttaa porukkaa ettei tulla vaan niinkun normaaliurakassa projektipäällikkö sanoo että noin tehdään että menkääs tekeen.”

”Niin tässä lähdetäänkin eri tavalla, että yhdessä tehdään että otetaan ne toimijat sinne big roomiin ja lähdetään miettiin että vaikka se nyt se iso kuva onkin selvillä projektipäälliköllä että miten se tehdään niin sitten tuota että kun kaikki toimijat on se niinkun ite laatinu sitä juttua ja pannu lapun seinälle, aikataululaskuplanerisysteemillä että että tuota pannaan lappu sinne ja mä nyt näin tätä oon miettiny tätä asiaa ja sitte se lyödään lukkoon niin se on ihan eri juttu. Sitouttaa sitä asiaa. Tää on niinkun big roomin yks semmonen työskentelytapa.” (Haastateltava 1.)

Tieto oli kaikkien osapuolien saatavilla heti ja asioita suunniteltiin yhdessä, kun taas perinteisissä urakoissa toimijat tekevät töitä omissa toimistoissaan ja niitä käydään läpi esimerkiksi kuukausittain.

Merkittävää on myös, että kaikki toimijat ovat mukana päättämässä asioista. Kaikki toimijat osallistuvat siis päätöksentekoon myös oman tehtävän kuvan yli.

Jatkuva yhteistyö pakotti toimijat myös perustelemaan päätöksiään eri vaiheissa ja toimijat pääsivät reaaliajassa kertomaan myös eriävän mielipiteen asiasta kuten miksi joku kohta on suunniteltu tietyllä tavalla. (Haastateltava 5). Kommentointi tuli esille suunnittelutyössä miten piirroksissa säästettiin aikaa, sillä niitä oli mahdollisuus kommentoida ja muokata jo ennen valmistumista. Urakoitsijan näkökulmasta käytännöntyötä helpotti, kun tarvittavat suunnitelmat saatiin nopeammin suunnittelijalta, joka taas on perinteisissä urakkamalleissa vienyt aikaa. Suunnitelmia on perinteisesti katsottu ja kommentoitu kokouksissa noin kahden viikon välein, neuvoteltu korjauksista ja saatu taas noin parin viikon kuluttua takaisin. (Haastateltava 1.) Suunnitelmat ovat kiertäneet toimijoiden välillä sen sijaan, että muutoksia oltaisiin voitu tehdä joustavasti pitkin urakkaa kuten rantatunnelihankkeessa.

Suunnittelun näkökulmasta perinteisesti suunnittelijalta on tilattu jonkin verran piirustuksia, joista osa on ollut myös turhia. Haastatteluiden perusteella allianssissa piirustusten määrä saatiin optimoitua eikä ylimääräisiä piirustuksia juuri tullut. Toisaalta myöskään rahasta ei tarvinnut hankkeen aikana väitellä, sillä budjetti suunnitteluun oli päätetty yhdessä ja kuitenkin budjettia oli mahdollista kasvattaa tarvittaessa. Projektin aikana oli mahdollista tarpeen mukaan tilata myös uusia suunnitelmia. (Haastateltava 1.) Haastatteluissa tuli esille, miten yhdessä oli mahdollista esimerkiksi päättää tehdä jokin suunnitelma kalliimmalla budjetilla, kun oli todettu, että se säästää aikaa tai parantaa laatua jossakin kohtaa hanketta.

” On käyny joo ja useesti niinkun mää oon saattanu tai oon ottanu niihin yhteyttä niin että nyt lähdetään työmaalle kattoon jotain tällasta juttua ja sitte ne on tullu ja on katottu se homma läpitte ja mietitty että mitä tehdään ja se on niinkun ehdottomasti parasta tässä allianssimallissa että saa niinkun oikeesti sen suunnittelijan niinkun työmaalle ja niitä voi kattoa niitä ratkasuja ja päivittää ne suunnitelmat. ” (Haastateltava 4.)

Jatkuva yhteistyö toimijoiden välillä nopeutti myös viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Palveluntuottajien näkökulmasta yhteistyö tilaajan kanssa tuo tehokkuutta myös viranomaislupien ja kuvien suhteen, kun mukana oleva viranomainen voi ne hakea tarvittaessa jo samana päivänä. Viranomaisilta saatiin myös tarvittavat päätökset varsin nopealla aikataululla. (Haastateltava 5.) Kaupungin edustajien ja liikenneviraston mukana olo mahdollisti, että jokainen tiesi mistä voi saada tietoa tarvittaessa. Yhteistyö ja viranomaisten jatkuva läsnäolo helpotti yhteistyötä projektin aikana ja tässä suhteessa projekti erosi perinteisistä urakoista. (Haastateltava 5.)

Vastaavasti tilaajan näkökulmasta resurssien käyttö tehostui, kun riskeistä neuvoteltiin jo ennen projektin alkua ja projektin aikana. Tämä näkyi esimerkiksi tilanteessa, jossa jonkin riskin ilmestyessä tai toteutuessa siitä voitiin päättää yhdessä, eivätkä palveluntuottajat joutuneet lisäämään projektin hintaan niin paljon riskivarausta jo ennen projektin alkua olevassa tarjouskilpailussa. (Haastateltava 6.) Eri osapuolien tietotaito ja osaaminen tuovat tärkeää tietoa kaikille osapuolille ja tilaaja toi tämän esille sillä, miten yhteistyö mahdollistaa toimivat ratkaisut, ettei esimerkiksi rakenneta hienon näköistä sairaalaa, joka toimii käytännössä heikosti. (Haastateltava 6.)

” Kyllä jonkin verran on mutta kyllä se, että sanotaan niinkun, että tuota se laajuus ja laatutaso niin siitä on kyllä pidetty kiinni että et se on se laajuusmäärittely oli hyvin tarkka ja siitä on pysytty mutta sen sisällä että tietysti noudatetaan suunnitteluohjeita ja muuta mutta monia asioita niin on pystytty tekemään, ideoimaan fiksummin kuin perinteisesti, yhdessä. Ja niinkun taas tullaan se yhteinen, että jos joku urakoitsija, palveluntuottaja keksii jonkun hyvän jutun ni se pitää yhteisesti kuitenkin sopia ja se yhteinen hyöty jää hankkeelle ja sitte tilaaja arvioi sitä, että että tuota niin onks se hyvä idea. (Haastateltava 1.)

Mut sitten taas toisaalta tilaaja on tuonu kans paljon pöytään ja suunnittelijat ideoita joita on yhdessä sitte katottu jotka ehkä poikkeaa alkuperäisestä jutusta mutta tää antaa niinkun vapauden kun pysytään pysytään tässä laajuudessa ja laatutasossa että siitä ei tingitä. Se on niinkun se pääsääntö. Että antaa paljon paremmat mahdollisuudet ja sitte se päätöksenteko on nopea. (Haastateltava 1.)

Niinkun normaaliurakassa, kun se lähtee kierrokselle ku joku sanotaan, että urakoitsija vaikka keksii jonkun jutun niin se lähtee semmoselle kierrokselle että se ei välttämättä ikinä palaa. Ja sitte jos sanotaan että jos todetaan että on helkkarin hyvä ni sitte ei päästä siitä hinnasta sopimukseen ja sitten se on meni jo. Se meni jo se kestää niin kauan, että että niin siitä päästäs sopimukseen. Monesti on näin. Ja sitte ne tulloo niin myöhässä vaiheessa, että sitte se ei niinkun kerkiä mutta tässä niinkun allianssissa, kun ollaan saman pöydän ääressä ja päätösvaltaa on näissä raameissa allianssissa johtoryhmä päättää sitten allianssin johtoryhmä sitte viimekädessä tämmöset asiat jos on isoja asioita.” (Haastateltava 1.)

Edellinen lainaus mielestäni kiteyttää hyvin juuri allianssimallin vahvuuden, joka tuli esille monissa vastauksissa haastatteluissa. Tieto liikkui nopeasti ja asioihin pystyttiin reagoimaan paljon aikaisempaa tehokkaammin. Näyttäisi, että tiedonvaihto ja reaaliaikainen toimiminen olivat vahvuuksia, jotka mahdollistivat nopeat muutokset hankkeessa ja siten säästöjä ja toisaalta uusia toimintatapoja, kuten teknisen tilan sijoittaminen uudella tavalla. Kaikki tiedonvaihto ja yhteistyö antoi osallisille uusia

näkökulmia ja he oppivat hankkeessa. Tässä suhteessa PPP-mallin puolustajien kommentit tehokkuudesta ja tietojen vaihdosta näyttäisivät pitävän paikkansa. Mielenkiintoista oli huomata, miten urakoitsija oppi myös suunnittelijalta, eli oppimisen hyöty ei koskenut vain tilaajaa, kuten ei myöskään säästöjen syntyminen vaan niitä syntyi myös yksityisille toimijoille hankkeessa.

Projektin näkökulmasta tehokkuutta tuo, kun tavoite on yhteinen ja kaikki näkevät eri osapuolien työn edistymisen. Yhteinen tavoite ohjaa osapuolet tavoittelemaan yhteisiä tavoitteita ja siitä hyötymistä sen sijaan, että koettaisivat esimerkiksi laskuttaa ylimääräisistä töistä. (Haastateltava 5.) Yhteistyössä eri työvaiheita pohtiessa syntyi myös joitakin uusia ratkaisumalleja ”innovaatioita”, kuten huoltotunnelin rakentaminen kahden tunnelin väliin ja huoltotilan sekä johtojen vetäminen sinne sen sijaan, että johdot laitettaisiin tien alle ja tekninen tila maanpinnalle kuten normaaleissa urakoissa on tehty. Näin tie on täytynyt vetää auki aina johtoja huollettaessa. Vastaavasti myös huoltotila pysyy suojassa tunnelien välissä ja säästi työtä ja aikaa. (Haastateltava 5.) On kuitenkin tärkeää tunnistaa, että tehokas ja toimiva yhteistyö on riippuvainen siinä mukana olevista henkilöistä (Haastateltava 4).

” Noh, tiedän tota. Tiedän tämän ryhmätyöesimerkin, että onhan se nyt erilaista täällä heti senki takia, että ollaan niinkun työelämässä ja ammattilaisia, mutta tota kyllä se niinkun aika, aika hyvin on ollu, että on niinkun aktiivista porukkaa ja selvitetään ja ongelmiahan on niinkun perkeleesti mutta niitä sitte yritetään ratkasta sitä mukaa. Loppuviimeinhän henkilöistä, henkilöistähän se kiinni on. Se on loppuviimein sama, että tehtäiskö jotain ihan muunalaista urakkamuotoa, oltaisko ihan muulla alalla. Että yllähän se siitä on kiinni, että on ne oikeet ihmiset oikeissa hommissa, sermmoset jotka saa niinkun aikaan.” (Haastateltava 4.)

” Eroo se vähän. Siis no ensinnäkin, sillä että tää on niin todella massiivinen työ. Ja sitte se että, että tota kyllähän sitä pitää niinkun koko ajan olla se kustannustietoisuus, miettiä mitä mikäkin maksaa. Mutta kyllä siellä niinkun täytyy taustalla olla tosiaan se takaraivossa, että mikä on se niinkun maali. Että miks jotain ei saa jäädä semmisiin niinkun pieniin juttuihin kiinni, että jos puhutaan jostain tonnien, tuhatlappusista, niin ei se siinä isossa kokonaisuudessa oo eihän se oo se on niinkun jotain promilleja. (Haastateltava 4.)

Että se täytyy niinkun tiedostaa et mikä on se suuruus luokka mistä puhutaan kulloinkin. Mutta sitte sitten toisaalta se, että kyllä niinkun jokainen euro pitää miettiä koska muutenhan se on sellasta, että täällä ollaan niinku lompakko levällään et otaksää ota sääki tosta ja ota sääki tosta. Nythän ne rahat loppu. Sitten ne kustannukset menee vituiks ja. Sitten ollaan länsimetroja. (naurua). Sitten saa tehdä.” (Haastateltava 4.)

4.4 Riskin jakaminen näkyi projektissa monessa eri muodossa

Riskin jakaminen allianssissa menee eri tavoin organisaation eri tasoilla. Ensinnäkin, kun tarkastellaan allianssimallia organisaationa, kävi haastatteluissa ilmi, että kaikki osapuolet lukuun ottamatta alihankkijaa hyötyvät palkkiosta projektin onnistuessa tulospalkkioiden mukaisesti. Taloudellinen riski heillä näyttäisi liittyvän haastattelujen perusteella tulospalkkioon, sen kasvamiseen, pienenemiseen tai menettämiseen. Merkittävä huomio oli, että allianssimallissa palveluntuottajat saavat palkan kaikesta tehdystä työstä, kun taas aliurakoitsijat ovat normaalin aliurakointisopimuksen piirissä tar koittaen sitä, että aliurakoitsijat kantavat käytännössä taloudellisen riskin ja pahimmillaan voivat joutua epäonnistuessaan jopa konkurssiin. (Haastateltava 6; Haastateltava 4.)

Aliurakoitsijoiden onnistuminen oli hankkeen tilaajan ja palveluntuottajien kannalta välttämätöntä. Riskienhallinnan mielessä aliurakoitsijoiden suorituskykyä olisi ollut erittäin huono vaarantaa eikä riskejä siksi siirretty aliurakoitsijoille tai alisuunnittelijoille. Aliurakoitsijoihin liittyvä konkurssin tai suorituskyvyn loppumisen riski on hankkeissa hankalasti hallittava riski, joka ohjaa alihankintasopimusten tekemistä niin, ettei epäreiluja ja toimintaa vaarantavia sopimuksia synny. Hankintasuunnitelma ohjasi hankkeessa osaltaan aliurakkasopimusten ehtoja ja hankintoja ja se hyväksytettiin tilaajalla. Suunnitelmaan oli etukäteen kirjattu myös periaatteet hankinnoista, jotta mahdollisia epäkohtia tai haasteita ei päässyt syntymään. (Haastateltava 2 sähköpostikommentit 27.1.2019.)

Vastaavasti maksajana myös tilaaja kantaa lopulta taloudellisen vastuun hankkeesta esimerkiksi budjetin kasvamisen muodossa. Rahojen loppuessa tunnelia tuskin jätettäisiin kesken vaan tilaaja joutuisi etsimään lisää rahaa budjettiin. (Haastateltava 6; Haastateltava 4.) Käytännössä havainto tarkoittaa, ettei aliurakoitsijoilla ole samanlaisia motivaatiotekijöitä, kuin pääurakoitsijalla tai suunnittelijoilla. Tilaajan motivaatio taas pohjautuu hyvin onnistuneeseen hankkeeseen tai kustannussäästöihin.

” Ja sitten sen lisäksi se saattaa saada vielä bonuksen. Kun se tota allianssi bonuksen. Mutta sitten taas jos Lemminkäisellä menee todella huonosti niin ne menettää sen oman palkkionsa mutta ei enempää. Kun sit taas se aliurakoitsija jos sillä menee tosi huonosti niin se menettää sen oman laskennallisen palkkionsa minkä se on itse hinnoitellu hintaan, sit se menettää vielä enemmän. Niinkun se voi olla että sinne tulis esimerkiks niinkun konkurssi jollekin. Jollekin pienelle yritykselle jos menee todella huonosti hommat. Tämönen homma jos tää menee tosi huonosti niin se niinkun Lemminkäistä yrityksenä vie konkurssiin. Tekee ison loven tietysti. Miljoonia miinusta... kvarttaaliin tai monen vuoden tulokseen mutta ei se ei se yritystä se ei vie perikatoon. (Haastateltava 4.)

Sittehän suunnittelutoimistot on erikseen. Niillähän on vaan voitettava näissä. Näissä hommissa että. Ne suunnittelee ja pistää sitte suunnittelusta laskun ja jos ne suunnittelee huonosti niin ne suunnittelee uudestaan ja pistää uuden laskun (naurua). Niillä on.. ainakin mun käsittääkseni elo hyvinkin auvoista periaatteessa.” (Haastateltava 4.)

Haastatteluissa nousi esille, miten aliurakoitsijoita jouduttiin aika ajoin muistuttelemaan yhteisestä tavoitteesta. Havainto herättää kysymyksiä allianssimallin tehokkuudesta, yhteistyöstä ja riskienhallinnasta. Aliurakoitsijan motivaatio tuli esille etenkin työmaajohdon puolelta. Kysymys herää, mitä tapahtuisi, jos joku aliurakoitsija menisi esimerkiksi konkurssiin kesken hankkeen?

”Noo kuten sanottua niin ää siis näkyy. Kyllä se näkyy ei sitä voi kiistää mutta siitä pitää kyllä myös koko ajan muistuttaa. Koska hommahan on niin että kun me on myyty ne työt ulos, niin jokaisella on se oma, oma tavoite tehdä se oma työ. Mutta jokaisen se pikkunen oma pompsi tähtää siihen isompaan kokonaisuuteen niin aliurakoitsijakin helposti ehkä unohtaa sen mikä on se iso kokonaisuus, kun ne tavoittelee sitä omaa, omaa pienempää niin kyllä niinkun täytyy jatkuvasti muistuttaa, että mikä se iso tavote on miksi sitä pientä tavoitetta haetaan. Se on sen takia että saavutetaan se iso. (Haastateltava 4.)

Mutta sen kun jaksaa sanoo tarpeeks usein, niin kyllä se niinkun on kirkkaana mielessä ja kaikki menee sitä kohti, että kyllä se niinkun hyvin toimii ja. Täähän on niin monitahoinen homma, että tää on, tää on niinkun se pitääkin olla se yhteinen tavoite kaikilla tiedossa, muuten siitä ei tulis yhtään mitään. Se on ihan sitä käytännön tekemistä, että kun on pieni alue missä pitää tehdä paljon samaan aikaan kaikkia työvaiheita niin ei se ei se tuu onnistuun, jos jokainen ajattelee, että hän tekee vaan tätä omaa juttua eikä välitä tosta toisesta yhtään mitään. Sillon ei kukaan mahdu tekemään eikä oo varmasti tehoja kellään.” (Haastateltava 4.)

Hankkeen onnistumisen näkökulmasta allianssissa maksetaan kaikki tehty työ eikä töitä tehdä tappiollisesti. Näin palveluntuottajilla on mahdollisuus pyrkiä korjaamaan mahdolliset virheet hyvin. (Haastateltava 6.) Riskien siirtämisen näkökulmasta tässä tapauksessa näyttäisi, että riski siirtyy oikeastaan julkisen sektorin kannettavaksi sen sijaan, että se olisi yksityisen kannettava. Toisaalta hyvää on, että toimijoiden intressi on tehdä toimiva kokonaisuus. Julkisen sektorin näkökulmasta mielestäni on merkittävää huomioida, että mikäli joku palveluntuottaja epäonnistuu, maksavat sen veronmaksajat. Voi myös pohtia olisiko tässä kuitenkin mahdollisuus saada lisättyä projektiin kustannuksia tilanteessa, jossa esimerkiksi hanke ei ole onnistumassa ajallaan ja näin tuomassa allianssin palkkiota?

Taloudellisessa mielessä riskirahastossa ja palkkiojärjestelmässä riskiä haluttiin jakaa tilaajalle 75% ja palveluntuottajalle 25%, jotta toimijat saatiin kannustettua suunnittelemaan pilaantuneen maan jatkotoimenpiteet ja kierrättäminen mahdollisimman hyvin ja kokonaisvaltaisesti. (Haastateltava 4.)

” No allianssissahan on se lähtökohta, että tehdään yhdessä. Yhdessä suunnittelija, rakentaja ja sitte päätoteuttaja elikkä rakentaja. Et se yhteistyö. Ja ja allianssissa kun se, kun valitaan ne palvelun tuottajat niin enempi sen toiminnan perusteella kun rahaperusteella elikkä tässähän oli niinkön niinkö 75 % tilaaja arvioi tätä niinkun palveluntuottajan toimintaa ja sitte 25% jää vaan niinkun hinnan osuudeksi. Kun niinkun palveluntuottaja valittiin. Ja ja sehän on jo sitten aika pitkälle sitä että että tuota niin et se luo pohjaa sille sille tuota niin yhteistoiminnalle että tilaaja arvioi että onko tästä porukasta porukasta niinkön yhteistyöhön. Ja sitä pisteytetään. Sillon tarjousvaiheessa. (Haastateltava 1.)

Yhteistyön toimivuuteen ja henkilöihin liittyvä riski otettiin huomioon jo hankkeen kilpailutusvaiheessa ja toimijoiden valintaan panostettiin paljon. Kaupunki oli tilausvaiheessa haastattelun perusteella arvottanut yhteistyön toimivuudelle 75% vaatimuksista koostui tilaajan toiminnasta ja 25% jäi hinnan osuudeksi. Toimijoiden tarkka valinta nähtiin merkittäväksi toimeksi yhteistyön edellytysten luomisessa. Tarjousvaiheessa pidettiin erilaisia työpajoja, joissa toimijoita pisteytettiin. Toimijoiden valinnan jälkeen seurasi kehitysvaihe, jossa yhdessä valmisteltiin hankesuunnitelma. Toimijat pääsivät siis vaikuttamaan jo hankesuunnitelman olemukseen. (Haastateltava 1.) Pilaantuneiden maiden osalta tilaaja päätti kantaa 75%, sillä niiden määrää ei tutkimuksen ja suunnittelun menetelmillä ollut mahdollista tarkentaa enempää (Haastateltava 2 sähköpostikommentti 27.1.2019).

Haastatteluissa tähän liittyen nousi esille myös se, miten suunnittelija voi omalla työllään pienentää rakentajan työn määrää ja kustannuksia ja samaan aikaan sen olisi mahdollista tehdä paljon suunnittelua, joka taas olisi sille itselleen palkitsevaa. Näin mitä paremmin suunnittelija suunnittelee, niin sitä vähemmän rakennuskustannukset ovat ja lopulta kaikki ansaitsevat paremmin hankkeen valmistuessa. Haastatteluissa nousi esille siis eri osapuolilta näkemys siitä, ettei palkkiojärjestelmä vielä ole aivan valmis ja aukoton. Tilaaja toi haastatteluissa esille myös sen, miten rakentajaa ei kiinnosta käyttää aikaa asioihin, jotka eivät suoranaisesti hyödytä sitä itseään. Tällaisia asioita olivat suunnitteluvaiheessa pohtiminen tilauksen sisällöstä, kuten tehtäisiinkö joku pyörätie vaiko ei. Kuitenkin tilaaja voisi olla kiinnostunut miettimään myös sellaista yhdessä. Toisaalta rakentajaa ei välttämättä kiinnosta suunnitella esimerkiksi liikenteen ohjausta tunnelin valmistuessa ja erilaisten liittymien ollessa vielä kesken.

”No siinähan on justinsa sitä ansaintalogiikkaa, että rakentajilla on kiinteä hinta. Laajuusmuutokset tuopi lisääpalkkiota, mutta niin suunnittelijoilla on se prosentti. Elikkä kaiken tekemänsä niin saa prosentit, se ei kannusta. Se ei kannusta.” (Haastateltava 1.)

Lainaus tuo esille kannustinjärjestelmään liittyvän riskin hankkeen onnistumisen kannalta. On merkittävää, että hankkeessa allianssin palkkiojärjestelmä ei tukenut suunnittelijaa. Rantatunneli onnistui kaikkien mielestä hyvin, mutta on merkittävää ottaa huomioon kannustinten motivaatioseikat hankkeen onnistumisen näkökulmasta. Taloudellisessa mielessä urakoitsijalle maksetaan kiinteä hinta, kun taas suunnittelijalle tietty prosentti, joka ei välttämättä samalla tavoin kannusta tehokkuuteen. Suunnittelijan palkkiojärjestelmä eroaa tässä suhteessa muiden palkkiojärjestelmästä. Näin suunnittelijan kannattaa suunnitella mahdollisimman paljon kaikkea urakkaan. (Haastateltava 1.) Myös suunnittelijan mielestä allianssin palkkiojärjestelmä suosi enemmän urakoitsijaa (Haastateltava 5).

Tältä osin näyttäisi, että allianssimallia voisi vielä mahdollisesti kehittää. Tästä huolimatta suuressa mittakaavassa yhteistyö ja suunnitelmien muokkaamismahdollisuus näyttäytyi hyvänä asiana ja reaaliaikaisuus sekä jatkuva yhteistyö tarjosivat toimijoille mahdollisuuden mennä työmaalle suunnittelemaan yhdessä ratkaisuja ja muutoksia hankkeeseen sen sijaan, että kaikki suunnitelmat olisi tehty jo heti alkuvaiheessa.

”No tällä logiikalla kyllä. (naurua) jos ei sitä kukaan ohjaa. Näin näin se on että. Siinä mielessä siinä on niinkö kehiteltävää siinä. Siinä että tuota sehän semmonen semmonen logiikka elikkä että mitä teet enempi työtä ni sää saat enempi siitä rahaa niin sehän ei kannusta siihen. Jos ei sitä jos ei sitä (naurua) että tuota että se on mutta kyllähän se tulloo sitten sitten kannustimissa sitte jos tavoitehintaa ylitettää juuri sen vuoksi ni sehän tulloo maksamaan sitä kautta.. enemmän myös suunnittelijoilta. Jos meillä on just tässä sillä tavalla että ollaanko ylittämässä vai alittamassa tavoitehintaa. Jos ollaan ylittämässä tavoitehintaa niin sehän jakaantuu se tappiohintaa myös palveluntuottajalle ja myös suunnittelijalle että onhan siellä semmonen katto sitte” (Haastateltava 1.)

Vaikka kannustinjärjestelmä ohjaakin joiltakin osin suunnittelijaa tekemään mahdollisimman paljon suunnittelutyötä, pysyi kokonaisuus hyvän johtamisen ja yhteistyön avulla järkevänä ja joiltakin osin budjetin alittaminen hyödytti myös suunnittelijaa. Palkkiojärjestelmässä näyttäytyy mielenkiintoisena aiheena jopa jatkotutkimuksille.

Ennen hankkeen alkua palveluntuottajilla oli selkeä riski liittyen hankkeen toteutumiseen. Epävarmuus hankkeen toteutumisesta näkyi myös haastattelussa - sopimuksen tekovaiheessa palveluntuottajien resurssit olivat jo sidotut urakkaan ja sen suunnitteluun. Riskinä oli, ettei urakka toteudukaan ja resurssit on jo sidottu hankkeeseen. (Haastateltava 5.)

” Ei että sitten kun on valinta tehty. Siinä on tietysti, tässä on semmonen juttu, että yleiset sopimusehdot ei oo voimassa ja ja tietysti palveluntuottajalla on se riski, että tilaajan voi tuota niin keskeyttää sen hankinnan millon vaan maksamalla kustannukset. Ja sitä ei oo tietysti oikeudessa vielä katottu, että miten pätevä se on se sopimus mutta tota näin se on, että tilaaja ottaa siinä semmosen poikkeuksellisen valtuuden, valtuuden sitte keskeyttää, jos homma näyttää menevän kintuille niin se vaan sanoo että nyt lähtekää pihalle mutta me maksetaan kulut. Se on niinkun se, jos ei mennä hiuksia halkomaan niin se periaate, että tilaaja voi päättää sen muistaakseni se oli sillä tavalla sanottu, että mistä syystä tahansa. Jos rupeaa vaikka vituttaa vaan. Nii että jos homma ei tunnu sujuvan niin yleiset sopimusehdot ei oo sillä kohtaa voimassa.” (Haastateltava 1.)

Tilaajalla oli siis mahdollisuus peruuttaa hanke ja kunnallispolitiikka sekä julkinen mielipide näyttikin siltä ennen päätöksen syntymistä valtuuston vaihduttua ja muutaman ehdokkaan muutettua mielipiteensä. Tästä näkökulmasta toimijat näyttävät olevan eriarvoisessa tilanteessa tilaajan edellyttäessä palveluntuottajilta täyttä valmiutta samaan aikaan kun itse kykenee perumaan hankkeen.

Kun tarkastellaan budjetin ylittymistä, joka monissa tutkimuksissa korostui, niin oli tilaajalla projektissa oma kustannusasiantuntija, joka tarvittaessa konsultoi tilaajaa. Itsessään muutokset olivat projektissa kuitenkin selkeitä toimijoiden mukaan. (Haastateltava 6.)

” Ja jos joku vähän epäonnistuu, ni se on kaikilta pois sitte (naurua). Että se on niinkun.. yhteis.. yhteismäärässä. Ja niinku tuo allianssi, kun suomeen tuli, niin se palkkio muoto on vähä niinku suunnittelu, on katsoo vähä tota heikommin ku rakentajaa että ne muodostuu vähä erilailla ne palkkiokurssit että... mutta se oli tiedossa jo ku hommaan lähtiessä (naurua) että. Mut ei se ei siinä sinänsä ollu mitään sen kummemmin kotiin päin vetoa kenenkään puolelta tullu.” (Haastateltava 5.)

Kun teoriassa esiintyi infrahankkeiden yleinen ongelma, budjetin ylittyminen, niin allianssissa yhteinen tavoite ja palkkiojärjestelmä aiheutti sen, että kaikki osapuolet hyötyivät kustannusten alittamisesta ja silloin hyöty kohdistui kaikille osapuolille. Oli siis kannattavaa suunnitella hyvin ja saada sillä tavoin säästöjä rakennuskustannuksissa. Rakentajaa ei kiinnostanut tällaisessa tilanteessa tehdä ylimääräistä työtä vaan työn määrä pyrittiin optimoimaan. (Haastateltava 1.)

Rakentamiseen liittyy aina jonkinlainen riski. Toimijoiden mukaan riskien kartoittaminen ja tunnistaminen on tärkeää, mutta vain tiettyynajaan saakka. Esimerkiksi Rantatunneli-hankkeessa kaivettiin näytteitä pilaantuneista maista melko laajasti saamatta kuitenkaan täydellistä kuvaa tilanteesta. Täydellisen kuvan saaminen olisi edellyttänyt liian laajoja kaivuutöitä, joka olisi ollut jo urakan laajuista ja kallista verrattuna itse projektin käytännön työhön. Toisaalta tilaaja toi esille, miten pilaantuneiden maiden osalta sen oli järkevää kantaa riskiä jonkin verran, sillä riskin kantamiseen osallistuminen piti projektin hinnan kohtuullisena. (Haastateltava 6.)

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kumppanuudesta ja sektorien välisestä yhteistyöstä on paljon onnistuneita ja epäonnistuneita esimerkkejä. Aiheesta löytyy paljon positiivisia näkemyksiä ja tutkimuksia, kuten myös negatiivisia ja kritisoivia tutkimuksia. Tässä luvussa vertailen keskustelukehyksien löydöksiä aikaisempien PPP-tutkimuksien teemoihin, kuten riskin siirtyminen kumppanuudessa tai osaamisen jakaminen.

Kumppanuuden käsite

Julkisen- ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön tutkiminen näyttäytyy teorian ja haastattelujen pohjalta merkittävänä ja ajankohtaisena aiheena. Sektoreiden välillä tarvitaan ja niiden väliltä on löydettävissä aitoa ja toimivaa yhteistyötä. Kumppanuutta esiintyy monenlaisissa muodoissa, joista yksi on allianssimalli. Haastatteluissa nousi esille monenlaisia positiivisia asioita kumppanuudesta ja sen toimivuudesta. Toimijat olivat tyytyväisiä yhteistyön toimivuuteen ja korostivat luottamuksen ja sekä avoimuuden merkitystä hankkeen aikana. Kansainvälisesti kumppanuutta on tutkittu paljon. Suomessa kumppanuutta on tutkittu jonkin verran, mutta PPP-käsitettä koostavia tutkimuksia Suomesta ei juuri löydy. Aikaisemmat tutkimukset keskittyivät tutkimaan PPP-mallia jostakin yksittäisestä näkökulmasta, kuten hankkeen onnistumisen/ epäonnistumisen, yksityistämispäämäärän tai yksityisten toimijoiden päämäärien kritisointiin tai siihen, mitä kumppanuudella tarkoitetaan. Perehtyessäni kumppanuuksia käsitteleviin tutkimuksiin nousi mieleeni sanonta: toinen puhuu portista ja toinen portin nupista, sillä lopulta keskustelu saattaa koskea samaa ilmiötä hieman erilaisesta näkökulmasta. Tärkeäksi havainnoksi nousi, että kumppanuutta arvioitaessa on tärkeää erottaa toisistaan hankkeen onnistuminen ja toisaalta se kuka hankkeen maksaa tai kenen intressejä ajetaan.

Aikaisemmat tutkimukset, joissa kumppanuutta on kritisoitu, näkevät kumppanuuden yksityistämistavoitteina. Tästä näkökulmasta tarkastelu kohdistuu siihen, maksetaanko hanke verorahoilla vai asiakkaiden maksamina käyntimaksuina. Kumppanuuden käsitettä tarkasteltaessa on hyvä erottaa toisistaan kritiikki mallia ja yksityistämistä kohtaan ja tarkastella vuorovaikutusta ja sen toimivuutta. Toimivuutta voidaan arvioida monissa eri asioissa, kuten sopimuksien onnistunut laatiminen, johtamisen onnistuminen tai intressien yhteen sovittaminen. On tärkeää tunnistaa ero toimijoiden intressien välillä. Yksityinen sektori pyrkii tuottamaan voittoa, kun taas julkinen sektori pyrkii saamaan

palvelun mahdollisimman edullisesti ja laadukkaasti. Onnistunut lopputulos löytyy jostakin kahden intressin välimaastosta. Voisi sanoa, että oli kumppanuusmalli käytössä tai ei, niin toimijoiden omien intressien suojaaminen korostuu.

Rantatunnelihankkeen maksoi tilaaja yhdessä valtion kanssa, joten aikaisemmissa tutkimuksissa esiintynyt yksityinen pääoma syynä mallin hyödyntämiseen ei päätenyt tunnelihankkeessa. Kuitenkin allianssi tarjosi uudenlaisia avoimuutta ja luottamusta lisääviä tekijöitä lähtien yhteisestä toimistotilasta, jossa toimijat tutustuivat aidosti toisiinsa ja toimivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa suunnitelmien, toteutuksen, riskienhallinnan sekä budjetin osalta. Näin puhtaasti yhteistyötä tarkastellessa esille nousi monia hyviä asioita kuten myös pohdintaa parannuskohteista, kuten esimerkiksi palkkiojärjestelmän kannustavuudesta suunnittelijan osalta. Näkökulmat aikaisemmissa tutkimuksissa ja haastatteluissa vastasivat siis hieman eri asioihin. Siinä missä yksi tutkija kiinnitti huomion yhteistyön toimivuuteen ja mahdollisuuksiin, selvitti toinen yleisemmällä tasolla eri toimijoiden intressejä, kuten yksityisen sektorin halukkuutta päästä osaksi suuria julkisen sektorin palvelumarkkinoita, kuten sosiaalipalveluja ja terveystalouksia. Esille nousi kolme kehystä, jotka ovat tehneet kumppanuuden käsitteestä moninaisen tai monimutkaisen. Ensimmäinen kehys on keskustelu toimijoiden intresseistä, toinen kumppanuuden ilmiöstä sisältäen kaikki yhteistyöhön liittyvät elementit ja kolmas itse hankkeen onnistuminen. Kun kehyksiä eritellään, voidaan tarkastella, miten hanke onnistui suhteessa muihin vastaaviin infrastruktuurihankkeisiin tai verrattuna muihin allianssihankkeisiin, tai miten yhteistyö toimi eri ihmisten välillä ja mitä se hankkeelle tarjosi. Intressinäkökulma tuo lopulta esille veronmaksajien edunvalvonnan ja vastaavasti yksityisten toimijoiden liiketaloudelliset realiteetit.

Kumppanuuden toimivuutta on arvioitava erillään siitä, onko sosiaalisesta näkökulmasta oikein tai väärin ottaa mukaan yksityisen sektorin toimijoita. Kumppanuus voi toimia hyvin tai huonosti ja samaan aikaan voi kriittisesti tarkastella sosiaalisia vaikutuksia yksityisen sektorin osallistumisesta julkisen sektorin palveluiden tuotantoon. Kun nämä kaksi keskustelua erotetaan toisistaan, voidaan huomioida paremmin osapuolien tavoitteet ja rajoitteet, ja löytää kaikkia palveleva kokonaisratkaisu. On tärkeää tunnistaa toimijoiden vahvuudet ja mitä toimijat kykenevät tarjoamaan toisilleen ja toisaalta tunnistaa toimijoiden intressit ja riskit. Yksityistäminen itsessään on tärkeä aihe, jossa julkisen sektorin riskien hallinta ja intressien suojaaminen korostuvat.

Aikaisemmissa tutkimuksissa nousi esille yksityisen sektorin parempi tehokkuus ja osaaminen verrattuna julkiseen sektoriin yhtenä syynä PPP-mallin hyödyntämiseen. Toisaalta julkisen sektorin vah-

vuudeksi on nähty mahdollisuus ulkoistaa riskiä yksityiselle sektorille tiukassa taloudellisessa tilanteessa. Kriittiköä esiintyikin juuri yksityistämiseen, ja yksityisten toimijoiden ottamiseen palveluntuottajiksi verorahoilla tehtäviin palveluihin. Haluan itse erottaa kriittikkikeskustelun riskin siirtymisestä, tehokkuudesta ja osaamisesta. Yksityistämiskeskustelu näyttäytyy enemmän poliittisena erimielisyytenä.

Riskin siirtyminen, jolla PPP-mallia on perusteltu, näyttäytyy kahdenlaisena. Rantatunneliallianssissa tilaaja eli julkinen sektori kantoi riskin lopulta itse, sillä tilaaja maksoi hankkeessa kaiken tehdyn työn palveluntuottajille. Vastaavasti palveluntuottajille riski siirtyi palkkiojärjestelmän kautta näkyen toimijoille palkkion suuruutena. Tätä pidettiin merkittävänä asiana palveluntuottajille, sillä hankkeen epäonnistuessa he olisivat olleet oikeutettuja vain kulujen kattamiseen ilman voitollista osuutta. Aliurakoitsijat eivät olleet allianssisopimuksen piirissä vaan perinteisen urakkasopimuksen ja he kantivat taloudellisen riskin omalta osaltaan. Aliurakoitsijoiden oli mahdollista joutua jopa konkurssiin epäonnistuessaan urakan arvioinnissa tai sen suorittamisessa toisin, kuin pääurakoitsijan. Kuitenkin aliurakoitsijan epäonnistuessa myös allianssin muiden toimijoiden tulos vaarantuu ja siksi sopimukset haluttiin muodostaa reiluiksi.

Riskin siirtyminen yksityisten toimijoiden kannettavaksi Rantatunnelihankkeessa ei ole aivan yksiselitteistä. Riskin siirtyminen näkyi allianssissa maineriskinä ja palkkiojärjestelmän tuoman bonuksen suuruutena palveluntuottajilla. Palkkiojärjestelmä ajoi palveluntuottajia ja tilaajia tekemään työn mahdollisimman kustannustehokkaasti heidän hyötyessä budjetin ja aikataulun alittamisesta. Heidän näkökulmastaan oli parempi tilanne alittaa kustannukset ja aikataulu sekä saada palkkio sen sijaan, että työt olisivat venyneet. Toisaalta kuten aikaisemmin nousi esille, ei palkkiojärjestelmä kuitenkaan palvellut samalla tavalla suunnittelijaa. Riskin siirtäminen yksityisen sektorin kannettavaksi oli aikaisemmissa tutkimuksissa yksi syy PPP-mallin hyödyntämiseen. Rantatunneli-allianssissa taloudellinen riski muodostui palkkiojärjestelmän ympärille eli voiton suuruuteen sen sijaan, että taloudellista riskiä olisi kannettu tekemällä työtä tappiollisesti. Hankkeen budjetin ylittyessä tilaaja etsii lisää budjettia ja kantaa riskin, sillä tunnelia ei olisi jätetty kesken. Allianssi toi toimijoiden kustannus- ja tuottorakenteet avoimemmin esille ja mahdollisti sen, ettei ylimääräisiä kustannuksia hankkeeseen lisätty. Avoimuuden puuttuminen ja kustannuksien lisääminen on haastatteluiden perusteella kohtuullisen yleistä perinteisissä hankkeissa. Toisaalta hankkeessa tilaaja halusi kantaa riskin joiltakin osin saadakseen hankkeen hinnan pienemmäksi. Riskin siirtyminen yksityisille toimijoille asettuu kiistanalaiseksi, sillä ainoastaan alihankkijat joutuvat laskelmien pettäessä tekemään töitä tappiollisesti ja julkinen sektori maksamaan lisää budjettia.

Aikaisemmissa tutkimuksissa nousi esille kumppanuuden hyödyntäminen palveluntuotannossa infrahankeiden lisäksi. Julkinen sektori onkin tilannut palveluntuotantoa esimerkiksi terveyspalveluissa yksityisiltä toimijoilta. Olennaista on, miten hyvin palkkiojärjestelmä onnistutaan luomaan ympäristöön, jossa muuttuvia tekijöitä on paljon ja standardointi joiltakin osin hankalaa. Kysyin haastatteluissa allianssin mahdollisuuksista terveyspalvelun pyörittämiseen ja vastaukset olivat pääosin myönteisiä. Toisaalta haastatteluissa esiintyi myös kysymyksiä siitä, miten terveyspalvelut saataisiin tuotteistettua, ja kuinka sopimukset ja palvelujen hinnasto saataisiin luotua niin monimutkaiseen ja ennalta-arvaamattomaan toimintaympäristöön.

Eräs toimija totesi hauskaasti, että ”kivet eivät kerro kuinka niitä on käsitelty” viitaten siihen, että ihmiset odottavat palvelulta erilaisia laadullisia asioita, joita voi olla haastava standardisoida ja sitä, kuinka ihmiset tulee kohdata yksilöinä. Herää kysymys, miten päätös esimerkiksi varhaisen vaiheen hoidosta tehdään, sillä hoito hyvissä ajoin voi säästää tulevaisuuden kustannuksia ja vastaavasti säästöjä ajatellessa voisi ajatella, että hoidetaan ajankohtaisia tapauksia. Jos unohdetaan riskinäkökulma tai toimijoiden intressit ja keskitytään vain yhteistyöhön, niin allianssissa näkyi paljon aidon yhteistyön elementtejä. Ensinnäkin esille nousi yhdessä tekeminen ja samassa työtilassa työskenteleminen. Nämä avasivat toimijoiden työtapoja ja mahdollistivat avointa ja jatkuvaa vuorovaikutusta. Kumppanuuden olemusta tarkastellessa voi sanoa merkittävää olevan yhteisen tavoitteen, johon toimijat pyrkivät ja rakenteiden, jotka mahdollistavat avoimen ja luottamuksellisen yhteistoiminnan. Toimivan yhdessä tekemisen edellytyksenä on reilu palkkiojärjestelmä ja onnistunut sopimus ja hankesuunnitelma. Rantatunnelihankkeessa pitkäkilpailutusvaihe loi näitä edellytyksiä toimivalle kumppanuudelle.

Kumppanuus on vuorovaikutusta ja yhdessä tekemistä. Opiskeluaikani ryhmätöissä olen havainnut erilaisten persoonien ja intressien vaikutuksen työn onnistumiseen. Tämän vuoksi käytin haastatteluissa ryhmätyöesimerkkiä kuvaamaan yhteistyötä ja se toimi hyvin. Toiset tyytyvät matalampaan arvosanaan, kun vastaavasti toiset tavoittelevat korkeampaa eli osallistujat asettavat erilaiset tavoitteet ja ovat valmiita panostamaan eri verran ryhmätyöhön. Liiketaloudellisista syistä allianssissa onnistunut kumppanuus edellyttää kaikilta osapuolilta neuvottelu- ja johtamisosaamista ja toisaalta sopimusta, joka ohjaa toimintaa reilulla tavalla. Edellä mainituista syistä kumppanuus sisältää myös osapuolien sopimusosaamiseen liittyviä riskejä, sillä huonosti laadittu sopimus voi haastaa koko hankkeen toimintaa. Toimijat voivat olla osaavia tai ei-osaavia, rehellisiä tai epärehellisiä. Malli antaa kuitenkin edellytyksiä toiminnan mukauttamiseen ja toimintasuunnitelman muokkaamiseen haastavassa toimintaympäristössä. Joustavuus helpottaa riskien määrittelyä ja hankkeen hinnoittelua. Kun

tilaaja ja palveluntuottaja määrittelevät yhdessä palvelua ja toimintaa, voidaan tilanteen mukaan pohdita mahdollisia seurauksia ja hintaa. Tähän liittyen esille nousee perinteinen agentti-päämies -teoria eli miten palveluntuottajan substanssin laajuus voi aiheuttaa tilanteen, jossa tilaaja ei kaikesta huolimatta kykene arvioimaan kokonaistilannetta riittävän hyvin.

Uutisissa on paljon esiintynyt sosiaalihuollon ja terveystalouden yksityistämispäämääriä. Kysessä näyttäisi olevan enemmän poliittinen kysymys siitä, kuka palvelun tuottaa ja miten se rahoitetaan kuin siitä, onko yksityinen tehokkaampi julkiseen sektoriin verrattuna. Jos poliittisen näkökulman unohtaa, näyttää siltä, että allianssi tarjoaa tilaajalle ja tuottajalle luottamusta ja avoimuutta synnyttävät rakenteet, joissa toimijoiden kulujen, riskien ja voittojen ymmärrys auttaa hakemaan kokonaisvaltaisia ratkaisuja. Toisaalta allianssi näyttäisi tarjoavan myös mahdollisuuden tehdä päätöksiä eri tilanteissa niiden vaatimalla tavalla sen sijaan, että riskit olisi laskettu tarkkaan etukäteen ja hinnoiteltu palvelun tuotantoon. Lisäksi toimijoiden työskentely yhdessä samassa paikassa luo paremmat edellytykset osaamisen jakamiselle. Näin esimerkiksi yllättäviä kalliita leikkauksia ajatellen riskiä ei tarvitse täysimääräisesti hinnoitella kilpailutusvaiheessa, vaan tilaaja voi sopia siitä tilanteen sattuessa palveluntuottajien kanssa, jolloin maksettu hinta jää alhaisemmaksi, jos riski jää toteutumatta.

Haastatteluissa nousi esille, miten allianssiyhteistyön toimintamalleja voisi hyödyntää myös muissa julkisen ja yksityisen sektorin välisissä yhteistyömuodoissa. Merkittävää on, että toimijat kokivat erittäin hyvänä mahdollisuuden saada tilaaja joustavasti työmaalle yhdessä suunnittelemaan. Miksi siis perinteisissä hankkeissa suunnittelijan saaminen nopeasti työmaalle tai kommunikointi mahdollisista muutoksista on hitaampaa ja hankalampaa?

Yhteenvedon totean, että kumppanuus tarkoittaa läheistä yhdessä toimimista, joka muistuttaa yhteistä organisaatiota, joka pitää yhteistä tavoitetta tärkeänä. Kumppanuus eli partnership edellyttää yhteistyötä läheisempää tekemistä ja yhteistä päämäärää. Kumppanuudessa toimijat jakavat keskenään perinteisiä urakkahankkeita avoimemmin tietoja ja osaamistaan, ja ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Toimintamallina se luo toimijoiden välille rakenteet, jotka edesauttavat avoimuuden ja luottamuksen syntymistä ja mahdollistavat tehokkaan kommunikoinnin. Rantatunneliallianssissa yhdessä tekeminen näkyi Big Room työtilassa läsnäolona. Kaikki toimijat jakoivat yhteisen työtilan. Yhteisessä toimistossa vuorovaikutus oli jatkuvaa ja nopeutti suunnittelijan työtä ja erilaisiin muutosehdotuksiin reagoimista.

Käytännön toimivuus

Kumppanuutta on puolusteltu yksityisen sektorin toimijoiden tehokkuudella. Allianssimalli ei automaattisesti ratkaise hankalia urakoita eikä vastaavasti automaattisesti tarkoita hyvin sujuvaa yhteistyötä. Yhteistyön toimivuus on riippuvainen siinä mukana olevista henkilöistä. Allianssi tarjoaa hyviä edellytyksiä yhteistyölle sekä luottamusta ja avoimuutta edistäviä piirteitä. Piirteet edistävät olennaisesti yhteistyön sujuvuutta. Luottamus ja avoimuus näyttäytyvät merkittävinä mahdollistajina yhteistyölle, osaamisen jakamiselle ja tehokkuuden syntymiselle. Aikaisemmissa PPP-tutkimuksissa esiintyi näyttöjä onnistuneista ja epäonnistuneista infrastruktuurihankkeista. Rantatunnelihanke onnistui hyvin esimerkiksi onnistuneen yhteistyön, aikataulussa pysymisen ja budjetin alittumisen osalta. Yhden urakan perusteella on vaikeaa sanoa, olisiko tunneli onnistunut perinteisellä tilausmallilla paremmin vai huonommin, sillä onnistuminen on riippuvainen myös toimijoiden yhteensopivuudesta ja osaamisesta.

Rantatunnelihanke onnistui hyvin monella mittarilla. Yhtenä esimerkkinä toimii kansainvälisen suunnittelukilpailun voitto. IPMA Global Project Excellence Award myönnetään hankkeille, joissa on osoitettu erityistä projektinjohtamista. (Aamulehti 11.11.2018.) Projektin onnistumista edesauttoi tietämyksen ja osaamisen jakaminen sekä avoimuus tiedon jakamisessa toimijoiden kesken. Avoimuus ja sen tuoma vuorovaikutus koettiin eroavaisuutena verrattuna perinteisiin hankkeisiin. Merkittävää vuorovaikutuksen kannalta oli työskentely yhteisessä työhuoneessa, Big Roomissa. Jaettu työtila mahdollisti kaikille osapuolille ajantasaisen tiedon projektin tilanteesta ja suunnasta. Osapuolet olivat paremmin tavoitettavissa ja oli selvää keneltä kysyä apua. Sama näkyi myös viranomaisyhteistyössä. Näyttäisi siltä, että hyvät rakenteet loivat tehokkuutta toimivaan yhteydenpitoon ja kommunikaatioon. Kumppanuuden käsitettä tarkasteltaessa, voi todeta haastatteluiden perusteella, että allianssissa oli aitoa kumppanuutta ja yhteistyötä eriävistä intresseistä huolimatta.

Yhteistyön rakentumista edisti tutustumisen alkaminen toimijoiden välillä jo ennen sopimuksen syntymistä. Toimijat tutustuivat keskenään työpajoissa tehtävissä erilaisissa harjoituksissa. Ero perinteisten tilaushankkeiden ja allianssimallin välillä näkyi myös siinä, että sopimus ja toimintasuunnitelma laadittiin yhdessä, kun perinteisissä urakkahankkeissa tilaaja määrittelee vaatimukset, kilpailuttaa ja valitsee edullisimmat toimijat. Paljon positiivista palautetta nousi esille yhteishengestä ja työilmapiiristä, jota yhteisessä toimistossa työskentely haastattelujen perusteella osaltaan synnytti.

Yhdessä työskenteleminen kerrytti näkemystä ja tietoa muiden työtavoista. Merkittävänä erona perinteisiin urakoihin haastatteluissa nousi esille avoimuus toimijoiden omista kustannusrakenteista.

Liiketoiminnallinen ymmärrys helpotti sopimuksen ja hankesuunnitelman laatimista. Rantatunneli-allianssissa tilaajan edellytykset omaan edunvalvontaan paranivat. Sosiaalisesta näkökulmasta katsottuna se oli merkittävä asia. Tilaajan oli helpompi määritellä ja tavoitella realistista sekä sopivaa kustannus-laatu -suhdetta. Yksityisten toimijoiden näkökulmasta malli tarjosi liiketoiminnallisen mahdollisuuden, jota pidettiin riittävän houkuttelevana.

Allianssin mahdollistama kokemusten ja osaamisen vaihtaminen jo sopimuksen ja toimintasuunnitelman laatimisvaiheessa varmisti hyvän kumppanuussuhteen rakentumisen. Suunnitelma ja sopimus muotoutuivat kaikkia osapuolia houkutteleviksi, mikä on tärkeää hankkeen onnistumisen kannalta. Aikaisemmissa kumppanuustutkimuksissa korostettiin paljon julkisen sektorin halukkuutta saada kustannuksia budjetin ulkopuolisiksi ja mahdollisuutta siirtää riskiä yksityisten toimijoiden kannettavaksi. Vastaavasti Rantatunneli-allianssissa korostui tärkeänä tasapainon löytäminen. Merkittävää on huomata, että hanke maksaa ja hyvän lopputuloksen aikaansaaminen vaatii neuvotteluosaamista ja kannustavan palkitsemisen kaikille osapuolille. Jokainen allianssin toimija korosti oppineensa projektissa paljon. Tilaaja sai paljon tärkeää tietoa käytännön työstä ja siitä mihin budjettilaskelmat perustuvat. Tietoa kertyi myös riskienhallinnasta ja siihen varatutumisesta. Julkisen sektorin lisäksi oppimista ja kehittymistä tärkeinä etuina korostivat myös muut toimijat. Havainto vahvistaa aikaisempien tutkimusten havaintoja siitä, miten julkinen sektori pääsee kumppanuusmallissa saamaan yksityisiltä toimijoilta tietoa ja oppimaan. Sen lisäksi tehty havainto lisää näkökulmaan yksityisen sektorin oppimisen julkiselta sektorilta.

Oppiminen korostui lisäksi neuvottelemisessa ja yhdessä tekemisessä. Esille nousi, kuinka pitkänkin kokemuksen omaava saattoi joutua nöyrytykseen ja myöntämään, että toinen saattoikin tietää paremman ratkaisun. Kiinnostava yksityiskohta oli, miten suunnittelijan ja urakoitsijan yhteistyö ja kommunikointi korostuivat hankkeessa. Normaaleissa urakoissa toimijat olivat tottuneet siihen, että suunnittelija tekee tilatun listan mukaiset piirustukset valmiiksi ennen suunnitelmien kommentointia, kun taas allianssissa suunnitelmia kommentoitiin koko prosessin ajan. Allianssissa ei syntynyt juurikaan ylimääräisiä piirustuksia. Suunnittelutyö nopeutui ja nopeutti myös urakoinnin etenemistä. Tällaiset esiinnousseet seikat tukevat allianssiin yhdistettyjä piirteitä, joita ovat esimerkiksi tehokkuus ja oppiminen. Allianssimalli loi siis kaikkien toimijoiden välille uudenlaisia yhteistyön muotoja.

Vuorovaikutus ja toimiva kommunikaatio olivat tärkeitä tekijöitä Rantatunneli-allianssissa yhteistyön syntymiselle. Kumppanuudessa näyttäisi olevan joiltakin osin kyse juuri yhdessä tekemisestä ja luottamuksellisesta kommunikaatiosta sekä vuorovaikutuksesta. Tilaajan mukanaolo hankkeessa

edesauttoi lupien ja viranomaispäätöksiä saamista nopeasti kuntoon. Tilaajan läsnäolo hankkeessa auttoi myös tarvittavien arkistotietojen selville saamista. Vastaavasti urakoitsijaa helpotti, kun suunnittelija oli koko ajan tavoitettavissa ja hänet oli mahdollista saada työmaalle konsultoimaan työtä. Tehokkuus Rantatunneli-allianssissa perustui suurelta osin joustavuuteen. Joustavuuden mahdollisti jatkuva yhteys ja mahdollisuus tehdä muutospyyntöjä muiden töihin jo ennen valmistumista ja keskustella asioista työn edetessä.

Yhdessä työskentely saman tavoitteen eteen, paine onnistua ja palkkiojärjestelmä vaikuttivat projektiin sitoutumiseen. Haastatteluissa nousi esille, miten normaaleissa urakoissa sovitaan tietystä työstä ja hinnasta, ja näin kaikilla on oma ”tontti”, joka hoidetaan ilman edellytyksiä yhteistyölle tai neuvottelemiselle projektin eri vaiheissa. Kun palkkio oli allianssissa yhteinen ja sidottu yhteiseen tavoitteeseen oli toimijoiden kannustavaa tehdä ja suunnitella asiat yhdessä ja päästä parempaan lopputulokseen. Näyttää siltä, että teoriassa mainittu yksityisen sektorin tehokkuus riippuu valituista tekijöistä eikä ole absoluuttinen totuus. Allianssimalli tarjoaa monenlaisia tehokkuutta edistäviä rakenteita ja malleja. Palkkiojärjestelmä näyttäisi ajavan julkisia ja yksityisiä toimijoita kustannustehokkaaseen työskentelemiseen. Ainakin rakentamisessa yksityisen sektorin toimintamallit näyttävät toimivilta. Toinen kysymys on, halutaanko julkisen sektorin palveluita siirtää yksityisen sektorin toteutettaviksi.

Koska julkinen sektori haluaa hyödyntää yksityisiä toimijoita joissakin palveluissaan, korostuu riittävän kannustava yhteistyönmalli ja palkkiorakenne. Allianssimallin palkkiojärjestelmä, jossa kaikesta tehdystä työstä maksetaan urakoitsijalle ja suunnittelijoille, loi hankkeelle riittävän kiinnostavuuden. Aikaisemmissa PPP-tutkimuksissa nousi esille yksityisten toimijoiden vähäinen kiinnostus julkisia infrastruktuurihankkeita kohtaan. Vähäinen kiinnostus nousi esille myös haastatteluissa. Rantatunneli-allianssissa kannustin oli riittävän hyvä ja sai monet toimijat kiinnostumaan urakasta. Lisäksi riittävän hyvä palkkiojärjestelmä varmisti sen, että toimijat olivat halukkaita korjaamaan virheet ja etsimään parempia ratkaisuja hankkeen aikana.

Hankesuunnitelman ja sopimuksen laatiminen yhdessä varmisti, ettei hankkeen aikana jouduttu kiistelemään sopimuksen ehdoista tai kohdista, mikä perinteisissä hankkeissa on ollut kohtuullisen yleistä. Tämä nähtiinkin ehdottomana hyötynä verrattuna perinteisiin urakoihin, joissa jonkin verran joudutaan kiistelemään laatutasosta, toteutustavoista tai siitä ovatko ne linjassa sopimuksen kanssa. Allianssissa nousi esille ainoastaan aliurakoitsijoiden suhteen kyseinen tilanne, jossa he ”haluaisivat

tehdä alumiinikaton ja pyytää siitä peltikaton hinnan”. Rantatunneli-allianssissa esiintyi näin laatuun liittyvä riski aliurakoitsijoiden osalta.

Pääosin kaikki hankkeen osapuolet olivat hyvin tyytyväisiä yhdessä tekemiseen ja hankkeen lopputulokseen, mikä on näkynyt myös uutisoinneissa. Ainoastaan Tampereen kaupungin vähäinen osallistuminen ja suunnittelijan palkkiojärjestelmä tulivat esille mahdollisina kehittämisen kohteina. Täytyy kuitenkin huomioda, että Liikennevirasto toimi hankkeen tilaajana kaupungin mandaatilla ja oli aktiivisessa roolissa esimerkiksi tiedottamisessa ja kehittämisessä. Myös Tampereen kaupungilta oli hankkeessa koko sen ajan käytettävissä asiantuntijoita ja se oli mukana päätöksenteossa. Kaupungin vähäinen osallistuminen käytännön työhön nousi kuitenkin esille kiinnostavana yksityiskohtana, sillä juuri tilaajan osallistumista tuotiin esille joissakin PPP-tutkimuksissa.

Kun allianssia tarkastellaan tehokkuuden näkökulmasta, on se vain yhteinen hallintoelin ja muokattu ansaintalogiikka, jonka onnistuminen on paljon kiinni hankkeen osapuolien taidoista sekä persoonista. Malli mahdollistaa monia asioita, jotka edistävät hankkeen onnistumisen edellytyksiä. Ensinnäkin hankkeeseen valittiin henkilöt käytännön työpajoissa ja haastatteluissa, jolla varmistettiin henkilöiden yhteistyön edellytykset. Kilpailutusvaihe oli raskas ja toi toimijoille riskin. He panostivat siihen paljon, tietämättä onnistuuko hanke. Kilpailutusvaihe toi hankkeeseen toisaalta yhteistyön edellytykset. Yhteistyö tuli esille monissa haastatteluissa ja toimijat kehuivat luottamusta ja tiedonjakoa. Yhteinen työtila toi yhteistyöhön paljon. Toimijat pystyivät nopeasti reagoimaan muutoksiin ja päättämään yhdessä asioista. Reaaliaikainen yhteistyö mahdollisti myös esimerkiksi nopean reagoimisen suunnittelutyöhön ja käytännön asioiden ja muutoksien huomioimisen. Palkkiomalli ohjasi toimijoita tavoittelemaan laadukasta ja nopeaa työtä sen sijaan, että olisivat esimerkiksi lisänneet kuluja hankkeeseen. Yksi haastateltavista totesi, että sen sijaan, että työvaiheessa saisi tuotettua rahaa on parempi tehdä työt kustannustehokkaasti ja laadukkaasti sekä hyötyä lopullisesta palkkiosta. Palkkiomalli herättää kiinnostavan kysymyksen siitä, miten kumppanuus tai allianssi toimii tilanteessa, jossa hanke ei meinaa valmistua ajallaan ja palkkion saaminen näyttää epävarmalta.

Lopputulena toimivuus on allianssissakin riippuvainen toimijoista, heidän yhteistyövalmiuksista ja osaamisesta. Toimivuus ei ole ihmelääke kaikkiin tilanteisiin, vaikka luokin monia edellytyksiä onnistumiselle ja julkisten infrahankkeiden vetovoimaisuudelle. Toimiva allianssi vaatii onnistuneet rekrytoinnit, sopimusneuvottelut, hankesuunnitelman ja avoimen sekä luottamuksellisen ilmapiirin. Toimivuutta edistivät tunnelihankkeessa yhdessä tekemisen tuoma ymmärrys muiden toiminnasta ja

toimintatavoista ja jatkuva yhdessä tekeminen ja sen tuoma vuorovaikutus ja reagointinopeus. Toisaalta uudenlainen toimintamalli mahdollisti muutoksien tekemisen projektin aikana ja riskien arvioinnin tilanteen mukaan. Näyttäisi siltä, että allianssimalli on toteutukseltaan raskas, mutta mahdollistaa paljon joustavuutta hankalasti määriteltäviin rakennuskohteisiin.

Yhteistyön keskeiset riskit

Kuten aikaisemmin jo nousi esille, allianssimallissa yritykset ansaitsevat palkkiojärjestelmässä paremmin minimoimalla työn määrän sen sijaan, että lisääisivät ylimääräistä työtä hankkeeseen. Palkkiojärjestelmä motivoi toimijoita huolehtimaan, että projekti valmistuu aikataulussa ja laatuvaatimusten mukaisesti. Palkkiojärjestelmä koettiin pääosin hyvänä, mutta pientä kritiikkiäkin esiintyi. Malli näyttäytyi vähemmän motivoivana suunnittelijan näkökulmasta. Havainto nostaa yksityisen sektorin tehokkuuden kyseenalaiseksi tai ainakin palkkiojärjestelmän toimivuudesta riippuvaiseksi. Julkisen sektorin infrahankkeiden kiinnostavuus, joka esiintyi teoriassa, nousi esille myös haastatteluissa tilaajan toteamuksena siitä miten tiukkaehtoiset julkiset rakennushankkeet eivät olleet enää herättäneet riittävän useiden toimijoiden kiinnostusta. Tilaaja totesi, että siksi oli päätetty maksaa kaikki hankkeessa tehty työ. Toisaalta riski hankkeen hyvästä onnistumisesta haluttiin myös välttää ja motivoida palvelun tuottajat korjaamaan laadukkaasti kaikki mahdolliset virheet rakentamisessa. Havainto oli joiltakin osin ristiriidassa teoriassa esiintynyttä näkemystä kohtaan, joka näkee julkisen sektorin kustannuksia minimoivana ja riskiä siirtävänä.

Yhtenä riskitekijänä tai kritiikin kohteena nähtiin aikaisemmissa PPP-tutkimuksissa toimijoiden ristiriitaiset intressit ja niiden yhteensovittaminen. Haastatteluiden perusteella intressit eroavat joiltakin osin toisistaan ja esille nousi jopa kolmas ulottuvuus, alihankkijat, joiden intressit eroavat oman urakamallinsa vuoksi vielä allianssin muista toimijoista. Tästä näkökulmasta allianssi luo läpinäkyvyyttä parantavia rakenteita ja olosuhteita, jotka lisäävät ymmärrystä toimijoiden välille. Rantatunnelihankkeessa onnistuttiin luomaan yhteinen tavoite, joka huomioi toimijoiden intressit ja kannusti heitä omista lähtökohdistaan tekemään mahdollisimman hyvää työtä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Palveluntuottajat saivat positiivisen kuvan itsestään hankkeen onnistuessa ja tilaajat toimivan tunnelin kustannustehokkaasti. Sosiaalisesta näkökulmasta voi todeta veronmaksajien ja tilaajien intressien olleen turvattu hyvin.

Aikaisemmissa PPP-tutkimuksissa esiintyi huoli kumppanuuden läpinäkyvyydestä ja toisaalta näemyksiä, joiden mukaan PPP olisi ratkaisu julkista sektoria kohtaan kasvaviin vaatimuksiin. Rantatunneliallianssissa läpinäkyvyys toteutui toimivana yhteytenä median suuntaan ja toisaalta avoimuutena kansalaisten suuntaan. Kuntalaisilla oli mahdollisuus esimerkiksi vierailla allianssin toimistossa ja seurata tiedotusta. Toisaalta haastattelut eivät selvittäneet olisiko kuntalaisilla ollut mahdollisuutta nähdä esimerkiksi hankkeen taloustietoja. Tilaajan näkökulmasta läpinäkyvyyttä lisäsi pääsy palveluntuottajien liiketaloudellisiin tietoihin, joka nousi esille eroavaisuutena perinteisiin urakkahankkeisiin. Vastaavasti aliurakoitsijoiden taloustietoihin toimijoilla ei ollut pääsyä heidän kuuluessa perinteisen urakkasopimuksen piiriin. Haastattelujen perusteella näyttäisi siltä, että hanke oli varsin läpinäkyvä ja tilaajille hyvän edunvalvontamahdollisuuden tarjoava.

Sopimuksen laatimiseen liittyvä riski ei näyttäisi poistuvan allianssimallissakaan vaan myös siinä korostuu toimijoiden sopimusosaaminen. Sopimuksen laatiminen yhdessä tarjoaa tietoa ja pelivaraa ja eroaa perinteisestä tilaaja–tuottaja -mallista, jossa riskit ja hinta määritellään jo sopimusvaiheessa. Henkilöihin liittyvä riski pienenee allianssissa verrattuna perinteiseen urakkamalliin, jossa toimijat tapaavat paremmin vasta sopimuksen syntyessä. Allianssissa toimijat alkavat tutustua jo hyvissä ajoin ennen sopimuksen syntymistä. Perinteisissä urakoissa toimijat tekevät töitä varsin itsenäisesti pois lukien mahdolliset neuvottelut muutoksista tai sopimukseen määritellyistä yksityiskohdista, kuten laatu. Allianssissa vastaavasti toiminnasta päätetään jatkuvasti yhdessä. Jatkuva vuorovaikutus toimii helpotuksena esimerkiksi riitatilanteisiin laadusta, joita perinteisissä urakoissa on esiintynyt. Vaikka sopimuksen sisältöön ja toimijoiden välille liittyy edelleen riskejä, mahdollistaa allianssimalli aikaisempaa joustavamman ja avoimemman ilmapiirin. Tilaajan näkökulmasta käytännön riskejä kuten pilaantuneen maa-aineksen määrän arviointi ei tarvitse hinnoitella täysimääräisenä hankkeen hintaan vaan sitä voidaan arvioida hankkeen aikana. Näin riski hankkeen budjetin ylittymiseen näyttäisi joiltakin osin pienemmältä, joskaan ei kokonaan poistuneelta.

Työhön liittyvät riskit kyetään allianssissa paremmin tunnistamaan ja molemminpuolisesti tarkemmin perustelemaan jo sopimusvaiheessa. Allianssissa ei siis ole kysymys ihmeläkkeestä, jolla palvelu saadaan tehtyä halvalla tai ilman riskejä, vaan toimintatavasta, jonka onnistuminen on edelleen riippuvainen toimijoiden osaamisesta ja muista asioista. Allianssissa toimijoiden yhdessä tekeminen ja avoin neuvotteleva ilmapiiri ovat korostuneen riippuvaisia toimijoiden persoonien sopivuudesta ja osaamisesta. Tässä suhteessa allianssissa on mahdollisesti jopa perinteisiä urakoita suurempi persooniin liittyvä riski. Toimiva yhteistyö edellyttää ainakin joiltakin osin luonteiden ja persoonien yhteen

sopivuutta ja siihen kiinnitettiin Rantatunnelihankkeessa erityistä huomiota jo kilpailutusvaiheessa työpajoissa ja henkilöarvioinneissa.

Olisi mahdollista, että neuvottelutilanteessa henkilöt riitaantuisivat ja asioiden sopiminen hankaloituisi. Erilaisten persoonien huomioiminen Rantatunnelissa otettiin huomioon myös takaamalla rauhallinen oma työtila henkilöille, jotka eivät pitäneet avotoimistosta. Yhteisessä toimistossa työskentely pakotti toimijat tiettyssä mielessä poistumaan mukavuusalueeltaan ja tekemään töitä yhdessä, kun normaalisti he olivat saaneet tehdä töitä rauhassa omissa toimistoissaan ja omalla tavallaan. Haastatteluissa ei kysytty toimijoilta mahdollisesta agentti-päämies -riskistä, mutta liittyen toimijoiden osaamiseen ja neuvotteluvalmiuksiin se voisi olla yksi mahdollinen jatkotutkimusaihe, sillä palveluntuottajilla tarkempaa tietoa rakentamisesta ja riskeistä on luultavasti tilaajaa enemmän. Toisaalta haastattelujen perusteella neuvotteluihin ja päätöksentekoprosessiin liittyvä riski ei näyttäytynyt merkittävänä ja tilaajakin piti jatkuvia neuvotteluita hyvänä ja näki siitä kertyvän kokemuksen arvon. Yhdessä tekeminen koettiin myös neuvottelutaitoja kasvattavana tekijänä. Sopimusriskien minimoimiseksi oli tilaajalla neuvotteluissa mukana myös oma kustannusasiantuntija ja työntekijöitä, joilla oli kokemusta rakennusprojekteista.

Rantatunneliallianssissa persooniin, osaamiseen tai sopimuksiin liittyvät riskit eivät siis toteutuneet, mutta näkisin, että ne ovat silti mahdollisia uhkia hankkeissa yleensä. Jonkinlaisena riskinä hankkeessa nähtiin julkisuus ja sen tuoma vaikutus, ja siksi julkisuuteen liittyvä riski oli otettu huomioon jo alusta lähtien esimerkiksi valitsemalla hankkeeseen viestintää hoitavia henkilöitä. Kaikki tiedot haluttiin tuoda jo alusta lähtien mahdollisimman läpinäkyvästi esille tiedotustilaisuuksissa, päivityksinä erilaisissa medioissa ja avoimena toimistona, johon kuntalaisilla oli pääsy. Kuntalaiset saivat tulla kysymään toimijoilta hankkeesta, tutustumaan hankkeen edistymiseen tai sen yksityiskohtiin. Haastattelujen ja uutisoinnin perusteella voi sanoa, että hankkeen saama vastustus oli yksi syy, joka loi hankkeelle paineita viestintään. Toimijoiden mukaan kritiikki vähentyi sitä mukaan, kun projekti eteni.

Riskin siirtämisen näkökulmasta merkittävää oli myös haastattelutulos siitä, miten tilaaja oli itse asiassa halukas kantamaa riskiä hankkeen aikana. Tilaajan mukaan osallistuminen riskin kantamiseen nimittäin vähensi hankkeen sopimuksessa olevaa hintaa ja ”sai hinnan pysymään kohtuullisena”. Täysin ulkoistettu riski olisi muodostunut projektin hintaan palveluntuottajilla. Haastatteluissa nousi esille myös, miten tilaaja lopulta kantaa riskin hankkeesta esimerkiksi hankkimalla lisää rahoitusta

budjetin ylittyessä ja myös tästä syystä tilaajan oli kannattavaa osallistua riskin kantamiseen esimerkiksi pilaantuneiden maiden osalta.

Toisaalta pilaantuneiden maiden osalta haastatteluiden perusteella riskiä oli järkevää kuitenkin jakaa jonkin verran kaikille osapuolille, jotta se kannustaisi toimijoita etsimään järkevimpiä ratkaisuja ja ottamaan enemmän vastuuta sen sijaan, että sitä vain kuljetettaisiin jätteenä kaatopaikalle. Näin hankkeessa saatiin lisättyä lajittelua ja kierrätystä. Kierrätys näkyi esimerkiksi siten, että osa maa-aineksesta käytettiin täyttömaana, osa vietiin ongelmajätteenä ja osa hyödynnettiin muulla tavoin. Näin kaikki osapuolet saatiin aktivoitua myös sen hoitamiseen. Riski jakaantui haastatteluiden perusteella arvioiden osapuolien välillä niin, että tilaaja kantoi riskistä 75% ja palveluntuottajat hinnan muodossa 25%. Riskin siirtyminen, jakaminen tai hallinta toimijoiden välillä ei ole siis aivan yksiselitteistä vaan se ilmenee erilaisissa muodoissa. Voisi sanoa, että riskin siirtäminen tulisi arvioida eri osapuolien näkökulmasta riippuen tavoitteista. Julkisen sektorin ei esimerkiksi olekaan välttämättä järkevää ulkoistaa riskiä sen kasvattaessa hintaa. Hankkeen kustannuksia tarkastellessa voisi todeta, että julkisen sektorin onnistuessa sopimusneuvotteluissa kärsivät yksityiset toimijat ja vastaavasti yksityisten toimijoiden onnistuessa sopimusneuvotteluissa kärsivät julkisen sektorin toimijat. On tärkeää miettiä, halutaanko mahdollisimman edullinen lopputulos, laadukas lopputulos vai jotakin siltä väliltä. Onnistuneessa lopputuloksessa kaikki toimijat voittavat.

Lopputulemana PPP-keskustelu riskin siirtämisestä näyttäytyy tavoitteista riippuvaisena ja osin ristiriitaisena. Aukottomasti ei voi sanoa, että riskin siirtäminen PPP-mallin hyödyntämisen syynä pitäisi täysin paikkaansa, sillä ainakin rantatunnelihankkeessa julkinen sektori oli lopulta taloudellisessa vastuussa hankkeen valmistumisessa. Tilaaja halusi kantaa riskiä myös saadakseen kustannuksia matallettua. Allianssi nähtiin kuitenkin houkuttelevana mallina toimijoiden keskuudessa. Aliurakoitsijat kantoivat riskin Rantatunnelissa muista poiketen täysimittaisena ja tässä suhteessa voisi pohtia siirtykö riski aidommin yksityisten toimijoiden kannettavaksi perinteisessä tilaaja–tuottaja -mallissa. Lopulta voi todeta tärkeää olevan se, että toimijoiden omat intressit ovat selkeät ja että neuvottelut onnistuvat tyydyttävällä tavalla sen sijaan, että sopimus suosisi jotakin toimijaa muita enemmän. Allianssi ei ole ihmelääke, mutta tarjoaa uudenlaisen hallinnollisen mallin, joka synnyttää yhteistyötä ja yhdessä päättämistä. Toimiessaan allianssi edesauttaa luottamuksen ja avoimen ilmapiirin syntymistä. Onnistuminen hankkeessa tai palvelussa on riippuvainen toimijoiden osaamisesta ja toimituskyvystä sekä tietenkin toimintaympäristöstä, kuten toimivan vuorovaikutuksen saamisesta kuntalaisten ja muiden toimijoiden kanssa.

Allianssimalliin sisältyvät ja liittyvät samat riskit kuin muihinkin rakennushankkeisiin: sopimukseen, hankesuunnitelmiin, ympäristöön, politiikkaan, tilaajan ja tuottajan etuihin ja rakentamiseen itsessään liittyvät riskit. Myös allianssissa on mahdollista, että esimerkiksi pilaantuneen maaperän suuruus tai rakentamisessa tehtävät virheet realisoituvat tai aliurakoitsijat epäonnistuvat ja menevät konkurssiin tai eivät toimi sovitulla tavalla. Riskit ovat kuitenkin toimijoiden tiedossa laajemmin tietojen ollessa jatkuvasti kaikkien nähtävillä, minkä seurauksena riskejä voidaan arvioida perusrakoita joustavammin.

6 REFLEKTIO

PPP tutkimukset ja julkisen– ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö ovat tarjonneet mielenkiintoisen matkan yksityistämiseen ja siihen millaisia ilmiöitä ja asioita yhteistyöhön liittyy. Toisaalta eri toimijoiden erityispiirteisiin ja niiden erilaisiin motiiveihin. Tutkielman tekeminen on kasvattanut paljon ja muuttanut näkemystä sekä ennakkoluuloja yksityistämistä kohtaan. Tässä luvussa pohdin tutkielman luotettavuutta ja tekemistä. Tutkielmani alkuvaiheessa kiinnostukseni heräsi terveydenhuoltoa ja yksityistämiskeskustelua kohtaan, yksityistämisen monenlaiset haasteet, epäselvä poliittinen tilanne ja jatkuva uutisointi, herättivät mielenkiintoni. Kiinnostukseni johti lopulta tärkeän ja hyvin onnistuneen hankkeen, Rantatunneli-allianssin, valintaan. Jälkikäteen voi todeta valinnan onnistuneen hyvin, sillä aihe on ollut kiinnostava ja-, monipuolinen. Haastattelut onnistuivat hyvin ja keskustelut olivat antoisia. Onnistumisen näkökulmasta projekti oli myös ennen kaikkea ajankohtainen.

Oma asenteeni yksityistämistä kohtaan oli ennen tutkimuksen aloittamista pessimistinen ja kriittinen, joka näyttäytyi pienenä riskinä tutkimustyön objektiivisuuden näkökulmasta. Pysin prosessin aikana sulkemaan omat mielipiteeni pois ja muodostamaan kritiikkiä laajemman kuvan niin teorian rakennusvaiheessa, kuin haastatteluita tehdessä ja analysoitaessa. Haastattelukysymykset on muotoiltu teorian aiheiden pohjalta ja haastattelutilanteissa haastateltavat pääsivät itse kertomaan sekä nostamaan näkökulmia esille sen sijaan, että olisin tuonut ennakoasenteitani niihin. Haastateltavat ohjasivat melko vapaasti keskustelun etenemistä samalla, kun tilanteiden mukaan esitin kysymyksiä tilanteeseen sopivalla tavalla. Joissakin kysymyksissä saatoin esittää tarkentavia ja yleistäviä kysymyksiä saadakseni herätettyä keskustelua ja ajatuksia.

Tutkielmani alkuvaiheessa kiinnostukseni kohdistui julkisen sektorin intressien suojaamiseen. Prosessin edetessä kiinnostus kehittyi laajemmaksi, kohti allianssin laajempia hyötyjä, riskejä ja eri osapuolien kokemuksia. Vaikka tutkimuksessa on pyritty tuomaan esille laajemmin kaikkien osapuolien näkemyksiä allianssista, voi julkisen sektorin edun näkökulma siitä huolimatta vielä hieman näkyä. Tutkimus herätti mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita, kuten esimerkiksi neuvotteluasemaan liittyvään agentti–päämies -teoriaan. Toisaalta olisi mielekästä vertailla eri allianssimallihankkeita keskenään tai tarkastella allianssimallin sopivuutta sosiaalihuoltoon tai terveystalouteen. Olen saanut todeta, ettei yksityistäminen automaattisesti ole itsessään hyvä tai huono vaan enemmänkin riippuvainen sen toimijoista, hallintamallista sekä toimintaympäristöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140.)

Tämän tutkielman kohteena on Tampereen Rantatunnelihanke, ja siinä mukana olevien toimijoiden välinen kumppanuus. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa kumppanuuden olemuksesta ja siitä, miten malli todellisuudessa toimii, miten osalliset kokevat mallin ja tuoko allianssimalli todellisuudessa säästöjä ja tuotantotehokkuutta.

Tutkimusaihe on tärkeä ja ajankohtainen johtuen parhaillaan meneillä olevista julkisen sektorin hallinnon uudistuksista sekä yksityistämispaineista. Julkisella sektorilla joudutaan koordinoimaan yhä erilaisempia yhteistyön verkostoja ja yhteistyön aihe tuo harmaan tilan sektoreiden välillä esille ja luo pohjaa välissä olevan tilan erilaisille voimille ja ilmiöille. Tunnelihanke itsessään sisälsi joitakin riskejä ja siksi allianssi valikoitui toteutusmalliksi. Rantatunneli onnistui hyvin ja on Suomessa ensimmäisiä allianssilla toteutettuja hankkeita. Luotettavuutta arvioitaessa laadullisessa tutkimuksessa ei ole yksiselitteisiä ohjeita tai sääntöjä, sillä laadullinen tutkimus ole yhtenäinen tutkimusperinne vaan siitä löytyy monenlaisia tulkintoja ja näin myös luotettavuutta arvioitaessa erilaisia tapoja sen arvioimiseen. Luotettavuutta arvioitaessa esille nousevat kysymykset totuudesta ja objektiivisuudesta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 134.) Tarkastelen tutkimuksen luotettavuutta Tuomen ja Sarajärven (2009, 140) luoman listan pohjalta.

Aineiston keruu menetelmänä tutkimuksessa on käytetty haastattelua ja apuna nauhuria haastatteluiden nauhoittamiseen, joiden pohjalta haastattelut on litteroitu. Haastateltavat on haastateltu yksitellen. Osa haastatteluista tapahtui puhelimitse ja osa kasvotusten riippuen aikatauluista ja siitä millä paikkakunnalla haastateltava sijaitsi. Haastateltavat kykenivät vastaamaan kysymyksiin halutessaan jo ennakkoon, sillä toimitin kysymykset sähköpostilla. Kaikkien kanssa on käyty lisäksi haastattelu puhelimitse tai kasvotusten, sillä se toi vastauksiin laajuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140.)

Haastattelut on toteutettu teemahaastatteluilla, jossa kysymyksiä ei ole tarkkaan muotoiltu, mutta ne on muodostettu ennalta tiedettyjen teemojen pohjalta. Yhteiskuntatieteissä teemahaastattelut ovat suosittu haastattelumuoto, sillä ne tukevat laadullisen tutkimuksen lähtökohtia. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2010, 208-209.) Kysymykset mukailivat valittuja teemoja ja toisaalta mukautuivat vastaamaan hanketta ja haastattelutilanteita. Tilanteen mukaan haastatteluissa kysymyksien järjestys vaihteli myös tilanteen mukaan, joissakin tapauksissa hieman jopa kysymyksien muotoilu. Mukailun tarkoitus oli saada vastaukseen tarkennusta sekä varmuus, että ymmärsin vastauksen oikein. Joustavuudella pyrin saamaan haastatteluista mahdollisimman vapaamuotoisia ja jutustelevia, sillä koin, että

haastattelutilanteista muodostui näin mahdollisimman antoisia ja sainkin haastateltavilta uusia näkökulmia ja teemoja. Haastatteluissa pyrin olemaan mahdollisimman puolueeton ja vältin esimerkiksi kysymyksiä ”millaiset asiat heikensivät/ paransivat...” jotta en johdattelisi haastatteluja liikaa.

Tutkimuksen tiedonantajat on valittu projektin johtoryhmästä hankkeen kotisivuilta. Lisäksi haastateltavia on selvitetty haastattelutilanteiden loputtua. Haastatteluajat sovittiin henkilöiden kanssa puhelimitse ja haastatteluita kertyi kaikkiaan kuusi; A-Insinööri, Liikennevirasto, Tampereen kaupunki ja Lemminkäinen. En tuntenut haastateltavia etukäteen ja kävin heidän kanssaan lyhyen keskustelun aiheesta puhelimitse ennen haastatteluja, kerroin sähköpostissa kysymykset ja suoritin itse haastattelun. Tiedonantaja-suhde toimi hyvin. Tutkimuksen teko on aloitettu lokakuussa 2016 ja se oli noin puolenvuoden tauolla vaihto-opiskeluni vuoksi syksyllä 2017- alkuvuodesta 2018. Tutkimusta olen jatkanut sen jälkeen ja siinä on ollut joitakin taukoja töiden vuoksi.

Kun tarkastelee mahdollisia tutkimukseen liittyviä ongelmia, niin on tärkeää tarkastella muutamia asioita. Haastattelukysymyksien muotoilu tapahtui suhteellisen vapaamuotoisesti ja teemat ovat laajoja. Siten tutkimuksen yleistettävyyden ja toistettavuuden asettuvat epävarmoiksi. Haastateltavia eri toimijoiden organisaatioista oli rajallinen määrä (noin kaksi henkilöä), joten vastaukset voivat riippuvaisia valituista henkilöistä. Kuitenkin ne tuovat esille mielenkiintoisia mielipiteitä ja teemoja, joita on ollut mielekästä vertailla suhteessa teoriaosuuteen. Avoimuus ja teemojen laajuus jättivät aukon johdonmukaisuuteen ja näin tutkimustulokset on syytä arvioida kriittisesti. Tutkimuksen tavoite on kuitenkin vetää yhteen kumppanuuteen liittyvää tutkimusta ja nostaa esille käytännön ilmiöitä, jotka liittyvät niihin.

Litteroitu tutkimusaineisto on analysoitu Atlas.ti-analyysiohjelmalla. Koodaukset luotiin aluksi pohjautuen teoriaan ja haastatteluissa esiin tulleisiin teemoihin. Analyysin edetessä teemakoodit alkoivat syntyä myös alateemoihin ja koodimäärä paisua varsin suureksi. Sen jälkeen teemakoodit on yhdistetty ja määrää vähennetty, sillä osaan alateemoista syntyi vain hyvin vähän tekstiä. Teoreettinen osuus on viimeistelty analyysin jälkeen, jonka jälkeen johtopäätösluku on koostettu vertailemalla analyysissä (keskustelukehykset) nousseita asioita teoreettiseen osuuteen. Pohdintaluvussa ei ole enää erikseen tehty johtopäätöksiä, sillä johtopäätösluku vertailee empiiristä osuutta aikaisempiin tutkimuksiin.

Lähetin tutkielman haastateltaville luettavaksi ennen sen palauttamista ja muutamia parannusehdotuksia. Muokkasinkin tutkielman tekstiä tiivistelmässä ja keskustelukehysluvussa kommenttien perus-

teella ja merkkasin näihin kohtiin lähteeksi haastateltavan tunnuksen ja lisäsin, että kyse oli sähköpostikommenteista. Päivämäärä kertoo, milloin muokkaukset on tehty. Näin haastateltavilla oli mahdollisuus nähdä valmista tekstiä ennen tutkielman lopullista palautusta.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että teoria rakentuu valitsemini tutkimuksiin. PPP-käsitteelle ei toistaiseksi ole yhtä selkeää määritelmää, joten tutkija/ lukija saattaa nähdä käsitteen eri tavoin. Tutkielmani keskittyy yhteen projektiin, josta valitsin itse haastateltavat ja esimerkiksi työmaalta haastattelin vain yhtä henkilöä. Syy tähän oli resurssien optimointi ja halu koota haastateltavia eri intressiryhmistä. Huomionarvoista on, että toinen tutkija voi muodostaa hieman eripainotuksiin keskittyvän teorian, valita hieman erilaisen projektin ja haastateltavat sekä lopulta luoda erilaisen kysymysrunгон. Laadullinen tutkimus, pieni otanta ja tutkijan suuri valta aineiston keräämisessä voi aiheuttaa hieman eriäviä tuloksia. Mielestäni tutkimus kuitenkin luo yhtenäisyyttä PPP-keskusteluun sekä tarjoaa mielenkiintoisia ilmiöitä ja näkemyksiä Allianssimallista.

Suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin tämä tutkielma kokosi yhteen erilaisia näkemyksiä ja tutkimuksia kumppanuudesta. Toisaalta johtuen tutkimusaiheen laajuudesta lopputyölle, en syventynyt yhteen aiheeseen liian syvälle. Haastattelut toivat teoriaosuudelle mielenkiintoisia käytännön kokemuksia ja näkemyksiä, jotka erosivat tutkimuksista, joita prosessin aikana kävin läpi. Aikaisemmat tutkimukset keskittyivät enemmän teknisiin asioihin kokemusten sijaan ja vertailivat budjetteja ja aikatauluja.

Lopulta kun tutkimusta tarkastelee kokonaisuutena voi haastatteluissa, analyysissä tai teorian koostamisessa vaikuttaa jonkinasteinen kokemattomuuteni tutkijana. Olen pyrkinyt esittämään tutkimusprosessini ja sen luotettavuutta lukijalle. Prosessi on ollut itselleni opettavainen ja näkemykseni on kehittynyt sen aikana. Johtuen aiheen laajuudesta ja toisaalta joiltakin osin poliittisuudesta, on lukijan mahdollista nähdä siinä olevia ilmiöitä eri tavoin. Toinen lukija voi esimerkiksi voimakkaammin puolustaa markkinavetoista yhteiskuntaa, kun taas joku muu julkisen sektorin roolia palveluiden tuottamisessa. Vaikka tutkimus on pyritty tekemään mahdollisimman puolueettomasti, jättää se mahdollisia aukkoja esimerkiksi erilaisiin sopimusmalleihin tai rahoitusmalleihin. Näistä huolimatta tutkielma luo kokonaiskuvan kumppanuustutkimuksista ja allianssimallista. Tutkielma jätti kiinnostavia jatkotutkimusaiheita ja kysymyksiä esimerkiksi riskin jakamisen osalta. Mietityttämään jäi myös julkisen sektorin etujen korostuminen PPP- tutkimuksissa yksityisen sektorin etujen sijaan ja pyrin tuomaan sitä esille tässä tutkielmassa.

7 LÄHDELUETTELO

- Aksenova-Sorokhtei J., N., Baranowskaya E., A., Riekkinen M. (2017). "Minimising investment risks through optimising public–private partnership: The case of the Kalingrad region". *Baltic Region* 9(3): 15-29.
- Anttiroiko, A-V. (2010) "Hallintainnovaatit". Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 33/2010.
- Bloomfield P. (2006). "The challenging business of long-term public–private partnerships: reflections on local experience". *Public administration review* 66(3): 400-411.
- Bettignies J-E., Ross T. (2004) "The economics of public-private partnerships." *Canadian public policy* 30(2): 135-54.
- Bing L., Akintoye A., Edwards P. J., Hardcastle C. (2005). "The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK." *International journal of project management* 23: 25-35.
- Bovaird T. (2007). "Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services". *Public administration review* 67(5): 846-860.
- Bovaird T. (2010). "A brief intellectual history of the public-private partnership movement. Handbook on public–private partnerships.
- Bovaird T. (2004). "Public–private partnerships: from concepts to prevalent practice". *International review of administrative sciences* 70(2): 199-215.
- Cheung E., Chan A. P. C. (2011). "Risk factors of public-private partnership projects in China: Comparison between the water, power, and transportation sectors". *Journal of urban planning and development*: 409-416.
- Demirag I., Khadaroo I., Stapleton P., Stevenson C. (2012). "The diffusion of risks in public private partnership contracts". *Accounting, auditing & accountability journal* 25(8): 1317-1339.

- El-Gohary Nora M., Osman H., El-Diraby T. E. (2006). "Stakeholder management for public private partnerships". *International journal of project management* (24): 595-604. University of Toronto, Ontario Canada.
- Engel E., Galetovic A., Fischer R. (2013). "The basic public finance of public-private partnerships". *Journal of the European economic association* 11 (1): 83-111.
- Fernandez S., Ryu J. E., Brudney J. L. (2008). "Exploring variations in contracting for services among American local governments: Do politics still matter?" *The American review of public administration* 38(4): 439-462.
- Forrer J., Kee J. E., Newcomer K. E., Boyer E. (2010). "Public-private partnerships and the public accountability question." *Public administration review* 70 (3): 475-484.
- Garvin M. J., Bosso D. (2008) "Assessing the effectiveness of infrastructure public-private partnership programs and projects". *Public works management & policy* 13(2): 162-178.
- Girth A. M. (2014). "What drives the partnership decision? Examining structural factors influencing public-private partnerships for municipal wireless broadband". *International public management journal* 17(3): 344-364
- Haveri A., Anttiroiko A-V. (2009). "Hallintainnovaatiot: Teoreettinen näkökulma kaupunkien ja palvelujen organisoimnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen." Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisut 33/2010.
- Hirsijärvi S., Remes P., Sajavaara P. (2010). "Tutki ja kirjoita". Tekijät ja kirjayhtymä Oy, 1997. Kariston kirjapaino Oy, Hämeenlinna
- Hodge G. A. (2004). "The risky business of public-private partnerships". *Australian journal of public administration* 63 (4): 37-49. Blackwell publishing limited.
- Hodge G. A., Greve, C. (2017). "On public-private partnership performance: a contemporary review". *Public works management & policy* 22(1): 55-78.
- Hodge G. A., Greve, C. (2007). "Public-private partnerships: An international performance review". *Public administration review* 67(3): 545-558.
- Jenkinson T. (2003). "Private finance". *Oxford review of economic policy* 19(2): 323-334.

- Joassart-Marcelli P., Musso J. (2005). "Municipal service provision choices within a metropolitan area". *Urban affairs review* 40(4): 492-519.
- Kapsali A. (2011). "Systems thinking in innovation project management: A match that works". *International journal of project management* 29: 396-407.
- Ke Y., Wang SQ., Chan A. P. C., Lam P. T. I. (2010) "Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects". *International journal of project management* 28. 482-492.
- Lahdenperä, P. (2009) "allianssiurakka". Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely. VTT tiedotteita 2471, VTT
- Laine, M. Bamberg, J., Jokinen, P. (2015) "Tapaustutkimuksen taito". Gaudeamus. Helsinki.
- Linder S. H. (1999). "Coming to terms with the public-private partnership". *A grammar of multiple meanings. American behavioral scientist* 43(1): 35-51
- Loosemore, M., Cheung, E. (2015). "Implementing systems thinking to manage risk in public private partnership projects". *International project management* 33: 1325-1334
- Osei-Kyei R., Chan A.P.C. (2016). "Risk assessment in public-private partnership infrastructure projects. Empirical comparison between Ghana and Hong Kong". *Construction innovation* 17(2): 204-223.
- Pollit C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A., Talbot C. (2001). "Agency fever? Analysis of an international policy fashion." *Journal of comparative policy analysis: Research and practice* 3(3): 271-290.
- Pozen D. E. (2003). "Managing a correctional marketplace: Prison privatization in the United States and United Kingdom". *Journal of law and politics* 19: 253-284.
- Quiggin J. (2005). "Public-Private partnerships: Options for improved risk allocation". *The Australian economic review* 38(4): 445-450.
- Savas, E. S. (2000). "Privatization and public private partnerships". Seven bridges press, New York.
- Shen L.-Y., Platten A., Deng X. P. (2006). "Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong". *International journal of project management* 24: 587-594

- Tuomi Jouni, Sarajärvi Anneli (2009). "Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi". Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä
- UK Scrutiny Unit. (2008). "Private finance initiative – its rational and accounting treatment"
- Valkama, P. (2009) Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena. Teoksessa Olli Voutilainen (toim.) Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle. Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle, s. 48-58. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Van Ham H., Koppenjan J. (2001) "Building public-private partnerships – Assessing and managing risks in port development." Public management review 3(4). 593-616.
- Vigoda, E. (2002). "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration". Public administration review 62(5): 527-540.
- Vining A., R., Boardman A., E. (2008). "Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence." Canadian public administration 1: 9-44.
- Vining A., R., Boardman A., E., Poschmann F. (2005). "Public-private partnerships in the US and Canada: There are no free lunches." Journal of comparative policy analysis: Research and practice 7(3): 199-220.
- Vives A., Benavides J., Paris A. M. (2010). "Selecting infrastructure delivery modalities: no time for ideology or semantics." Journal of construction engineering and management 136: 412-418.
- Wang H., Xiong W., Wu G., Zhu D. (2018) "Public-private partnership in public administration discipline: a literature review". Public management review 20(2): 293-316.
- Xiong W., Zhao X., Yuan J-F., Luo S. (2017). "Ex post risk management in public-private partnership infrastructure projects". Project management journal 48(3): 76-89.

Internetlähteet

- Aamulehti.fi/uutiset/tampereen-rantatunneli-tayttaa-pian-vuoden-lue-tasta-kaikki-tunnelin-vaiheista-200436644. ”Tampereen Rantatunneli on Suomen pisin maantietunneli – lue tästä kaikki tunnelin vaiheista”. Viitattu 12.10.2018
- Aamulehti.fi/a/201280425. ”Tampereen Rantatunneli voitti kansainvälisen johtamispalkinnon jättikokoisten hankkeiden kilpailussa – Raati nosti tunnelihankkeesta esiin useita menestystekijöitä”. Viitattu 11.11.2018.
- A-insinorit.fi/ajankohtaista/tampereen-rantatunneli-sai-vuoden-2016-ril-palkinnon. Viitattu 12.10.2018.
- Alueuudistus.fi/soteuudistus/asiakkaan-valinnanvapaus. ”Valinnanvapaus”. Viitattu 30.11.2018.
- Hs.fi/politiikka/art-2000005069772.html. ”Pääministeri Sipilä sai puhtaat paperit Terrafame-kante-
lusta – Sipilä: Hyvä, että asia saadaan jätettyä taakse”. Viitattu 30.11.2018.
- Iltalehti.fi/uutiset/201611302200034071_uu.shtml. ”Näin kohu Sipilän ympärillä kehittyi: Terrafame-piposta Yle-sähköposteihin”. Viitattu 30.11.2018.
- Omatesoma.net/2017/10/30/hvk/. ”Tutustu jo nyt hyvinvointikeskukseen”. Viitattu 24.9.2018.
- Rantatunneli.liikennevirasto.fi. ”Tervetuloa tunneliin!” Viitattu 12.10.2018.
- Tampere.fi/liikenne-ja-kadut/liikenne-ja-katusuunnittelu/rantatunneli.html. ”Rantatunneli”. Viitattu 12.10.2018.
- Tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2017/10/23102017_9.html. ”Tesoman hyvinvointipalvelut toteutetaan ensimmäisenä Suomessa allianssimallilla”. Viitattu 15.12.2018.
- Yle.fi/uutiset/3-9319425. ”Näin Sipilän Terrafame-kohu eteni”. Viitattu 12.10.2018
- Yle.fi/uutiset/3-9386148. ”Oikeusoppineet: Sipilän Terrafame-selvityksessä puutteita ja ristiriitoja”. Viitattu 12.10.2018.
- Yle.fi/uutiset/3-9395844. ”Oikeusasiamies pyytää Sipilältä uutta Terrafame-selvitystä”. Viitattu 12.10.2018.

[Yle.fi/uutiset/3-9707226](https://yle.fi/uutiset/3-9707226). ”Analyysi: Hinnankorotuksilla asiakkaat suuttanut Caruna jatkaa vero-suunnittelua – veroprosentti 0,28”. Viitattu 30.11.2018.

[Yle.fi/uutiset/3-9606702](https://yle.fi/uutiset/3-9606702). ”Näin hallitus aikoo puuttua sähkölaskujen suuriin korotuksiin – taustalla Caruna-kohu”. Viitattu 30.11.2018.

[Yle.fi/uutiset/3-10103845](https://yle.fi/uutiset/3-10103845). ”Tamperelaiset eivät ala jutella. Jos haluaa tuttavuuksia, täytyy itse aloittaa – 5 uutta tamperelaista antaa 13 neuvoa Suomen vetovoimaisimpaan kaupunkiin muuttavalle”. Viitattu 2.12.2018

[Yle.fi/uutiset/3-9850373](https://yle.fi/uutiset/3-9850373). ”Rantatunnelin historiikki paljastaa poikkeuksellisen ruman riidan – Olemme haukkuneet Trumpin tyyliä, mutta se onnistui meilläkin.” Viitattu 2.12.2018.

Käytetyt kuvamateriaalit

[Pixabay.com/fi/viestint%C3%A4-silta-ihmiset-el%C3%A4m%C3%A4-73331](https://pixabay.com/fi/viestint%C3%A4-silta-ihmiset-el%C3%A4m%C3%A4-73331). KUVA 2 hyödynnetty kuvapankin kuva, kivien kantajat. Käytetty 10.5.2017.

8 LIITTEET

Haastattelukysymykset (Kysymyksiä käytin haastatteluissa vapaasti, muutin järjestystä ja jonkun verran muotoilua tai kerroin esimerkkejä, Kysymyksiä on myös haastatteluiden välillä laajennettu ja muokattu. Näillä kysymyksillä pyrin avaamaan haastatteluiden teemoja.)

1. Miten projektissa on näkynyt yhteinen tavoite?
2. Miten paljon sopimuksessa on ollut tilaa ja tulkinnan varaa?

Päätöksenteko:

3. Millaisia muutoksia tai yllätyksiä projektissa on tullut ja miten ne ovat näkyneet yhteistyössä?
4. Miten projektin osapuolien tavoitteet ovat näkyneet päätöksenteossa?
5. Millaisia eroja yhteistyössä on näkynyt verrattuna perinteiseen tilaaja-tuottajamalliin?

Luottamus

6. Miten luottamus on näkynyt yhteistoiminnassa?
7. Millaisilla asioilla luottamus voidaan menettää?

Riskien hallinta

8. Miten olet nähnyt oman riskien hallinnan yhteistyössä?
9. Miten Allianssin yhteinen tavoite on vaikuttanut oman liiketuloksen tekemiseen?
10. Millaisissa asioissa allianssimallin toimivuus on näkynyt projektissa, kun vertaa esimerkiksi tilaaja–tuottaja-malliin?
11. Onko projektissa ollut haasteita ja millaisia haasteet ovat olleet?